



Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

RAPPORT

Mutualisation des fonctions supports des EPLEFPA

établi par

Danielle GOZARD

Inspectrice générale de l'agriculture
Coordonnateur

Marcel CHEVALIER

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Denis FEIGNIER

Inspecteur général de l'agriculture

Sommaire

Résumé.....	3
Liste des recommandations.....	6
1. Problématique de la mutualisation dans les établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricoles	8
1.1. Diversité des enjeux et des modalités.....	8
1.1.1. Fondements et analyse des différentes formes de mutualisation	8
1.1.2. Enjeux et politiques d'accompagnement de la mutualisation	10
1.2. Une réponse aux caractéristiques structurelles des EPLEFPA et un moyen d'améliorer leur conditions de fonctionnement.....	12
1.3. Des solutions souples adaptées aux spécificités des EPLEFPA et au contexte local.....	14
1.3.1. Les moyens des EPLEFPA.....	14
1.3.2. Les caractéristiques des pratiques de mutualisation	16
1.3.2.1. <i>La mutualisation interne à l'établissement</i>	16
1.3.2.2. <i>La mutualisation entre EPLEFPA et d'autres structures</i>	17
1.3.3. Les conditions de développement de la mutualisation entre établissements et d'autres structures.....	19
1.3.3.1. <i>Les limites à la mutualisation entre établissements</i>	19
1.3.3.2. <i>La mise en œuvre de nouveaux dispositifs juridiques</i>	21
1.3.3.3. <i>Résultats et perspectives de la mutualisation entre EPLEFPA et d'autres structures</i>	23
2. Application de la mutualisation aux fonctions supports des établissements.....	25
2.1. L'instruction des demandes de bourses.....	25
2.2. La fonction de gestion des ressources humaines.....	29
2.2.1. Diversité des statuts et complexité de la gestion des personnels coexistant dans un même EPLEFPA.....	29
2.2.2. Les services de ressources humaines à mutualiser et leur niveau.....	30
2.2.3. Conséquences sur l'organisation de l'EPLEFPA.....	32
2.3. La fonction achat.....	33
2.4. La fonction comptable	36
2.5. L'assistance juridique	38
Annexes.....	41
Annexe 1 : Lettre de mission.....	42
Annexe 2 : Lettre de désignation du Vice-Président.....	44
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées.....	45
Annexe 4: Protocole d'échanges inter-centres de l'EPLEFPA de Bordeaux.....	48
Annexe 5 : Guide à l'usage des personnes chargées du suivi du personnel	51
Annexe 6 : Grille de suivi du personnel de l'EPLEFPA de Douai.....	55

Résumé

Mots clés : EPLEFPA, mutualisation fonctions supports, bourses, GRH, achats, gestion comptable, assistance juridique.

Une mission du CGAAER a été mandatée pour identifier les fonctions supports des EPLEFPA pouvant être mutualisées et évaluer les possibilités de généralisation en s'appuyant sur des expériences régionales.

Cette réflexion s'inscrit dans le cadre des suites des assises de l'enseignement agricole public qui se sont tenues de septembre à décembre 2009 et qui ont abouti à un « pacte » dont la mesure 21 prévoit de « mutualiser les tâches administratives où existent des synergies au niveau régional ».

Elle fait suite au rapport du Conseil général sur la simplification du fonctionnement administratif de l'enseignement agricole remis en juin 2010 qui préconisait, pour améliorer la gestion des établissements et alléger la charge de travail des personnels, de développer la mutualisation des fonctions transversales ou nécessitant des compétences spécialisées.

Si la mutualisation permet de répondre aux préoccupations d'amélioration des services, de décloisonnement des structures, de renforcement de la cohérence des actions, de professionnalisation des équipes, son efficacité est largement subordonnée à la mise en œuvre simultanée d'une politique active de formation des personnels garantissant l'adéquation entre les missions confiées aux agents et leur niveau de qualification, de mesures significatives de simplification administrative et d'outils de gestion performants partagés entre les établissements.

La mutualisation consiste à regrouper par fonction l'ensemble des moyens y participant, en supprimant les dédoublements préjudiciables à la cohérence des actions menées, qui sont facteurs d'isolement et de polyvalence forcée pour les personnels.

Les deux volets de la politique de mutualisation à développer parallèlement dans les EPLEFPA comportent d'une part, en interne à l'établissement, le regroupement et la répartition des tâches de gestion entre le lycée siège et les centres constitutifs, et d'autre part, la recherche de synergies entre l'établissement et d'autres structures exerçant les mêmes missions (autres EPLEFPA) ou ayant des besoins identiques (EPLE de l'EN).

La mutualisation interne des fonctions transversales est d'autant plus nécessaire dans les EPLEFPA que leur organisation interne en sites et centres constitutifs autonomes correspondant à des voies de formation spécifique, présente des risques de cloisonnement.

Au sein de l'EPLEFPA, la mutualisation suppose l'existence d'un **pôle administratif** opérationnel, auprès du directeur de l'établissement, doté de moyens appropriés pour exercer les missions transversales à assurer à ce niveau.

Le rapport identifie et analyse, parmi les fonctions supports mutualisables, la gestion des ressources humaines, la gestion comptable, la gestion des achats et l'assistance juridique. L'exercice de ces fonctions, qui correspondent à des besoins de l'ensemble des structures de l'établissement, est

marqué par une complexité croissante liée pour certaines d'entre elles aux caractéristiques propres des établissements agricoles : c'est le cas, par exemple, de la gestion des personnels dont les difficultés résultent pour l'essentiel de la pluralité d'employeurs et de statuts.

Au sein d'un établissement, la mutualisation de l'exercice de ces fonctions ne consiste pas à centraliser systématiquement l'intégralité des tâches de gestion au pôle administratif, mais à identifier les besoins de chaque structure, à définir le niveau pertinent de prise en charge des opérations et à répartir l'exécution des opérations recensées entre les différents niveaux d'exercice (siège et sites), tout en respectant la cohésion de l'établissement et l'autonomie des centres.

Le principe préconisé pour répartir les missions entre le siège et les sites délocalisés repose sur la distinction, pour chaque fonction, entre les opérations nécessitant des relations de proximité à maintenir sur site et celles relevant d'une gestion-type, n'exigeant pas d'échanges entre administration et public concerné (usagers ou personnels), à centraliser au pôle administratif de l'établissement.

Les pratiques actuelles de mutualisation sont caractérisées par la diversité des solutions mises en oeuvre, adaptées aux besoins et au contexte, pouvant prendre la forme soit de partenariats fonctionnant en réseaux (organisation préconisée pour l'assistance juridique), soit de plates-formes de gestion administrative communes, soit de structures juridiques spécifiques associant plusieurs établissements pour mener des actions déterminées.

La complexité et le caractère transversal de la **gestion des ressources humaines** justifient que toutes les opérations-type soient centralisées au pôle administratif (rédaction et suivi de l'exécution des contrats, gestion de la paie), à condition qu'il soit pourvu d'agents spécialement formés à ces questions. Ce regroupement ne doit cependant pas dessaisir les responsables locaux de leur rôle de gestionnaire de proximité lié à leur qualité d'autorité fonctionnelle directe et d'organisateur du travail au quotidien. Ce partage doit faire l'objet d'un cahier des charges décrivant de façon détaillée les opérations relevant de chaque niveau et les modalités de circulation des informations.

La mutualisation de la **fonction achat**, marquée elle aussi par la complexité et un risque contentieux élevé, doit en interne se traduire par une centralisation au niveau du gestionnaire de l'établissement, mais également en externe par des regroupements entre établissements des deux ministères. La pratique des groupements d'achats semble d'ailleurs déjà répandue, sous l'impulsion des régions, l'essentiel des achats des établissements portant sur des biens nécessaires à la mise en oeuvre des compétences régionales.

La **fonction comptable**, qui peut être organisée selon plusieurs schémas, fait l'objet d'un mouvement de regroupement caractérisé par la constitution d'agences comptables communes à plusieurs établissements, encouragé par la Cour des comptes pour améliorer la qualité comptable grâce à la spécialisation des personnels. La réussite de ces opérations dépend de leur préparation, de la qualification des agents et du mode d'organisation du travail qui doit garantir le maintien d'une relation de proximité entre agent comptable et responsables d'établissement.

L'**instruction des demandes de bourses** constitue un cas particulier de fonction déjà mutualisée au niveau départemental, assurée par un EPLEFPA pour l'ensemble des établissements publics et privés du département. Mais les dysfonctionnements constatés lors des audits comptables et les difficultés des établissements instructeurs justifient la mise en oeuvre d'une nouvelle organisation qui permette à la fois de maintenir une relation de proximité entre familles et établissements d'accueil et de regrouper le traitement des dossiers au niveau régional dans un service de l'Etat.

L'analyse des fonctions supports a mis en évidence le besoin de renforcer la formation des agents et la nécessité de mettre à leur disposition des outils de gestion et de documentation fiables leur

permettant d'assurer leurs missions dans de meilleures conditions.

Les mesures préconisées peuvent être mises en œuvre à plus ou moins brève échéance selon qu'elles relèvent de l'initiative des établissements ou qu'elles nécessitent des études de faisabilité préalables et des rapprochements avec d'autres administrations, comme l'Education nationale : peuvent être engagées sans délai les mesures de réorganisation interne des établissements concernant l'analyse des fonctions et leur répartition entre siège et sites. En revanche, les mesures de mutualisation externe impliquant des modifications de la répartition des compétences supposent des ajustements d'effectifs et un dialogue avec d'autres partenaires prenant nécessairement du temps (ex : réflexion sur l'adoption d'un identifiant commun à tous les élèves ou sur le choix de la structure compétente pour l'instruction des dossiers de bourses ...).

METHODE

Par lettre en date du 11 février 2011 (*Annexe 1*), la directrice générale de l'enseignement et de la recherche a demandé au CGAAER de mener une réflexion sur les conditions de mutualisation des fonctions supports des établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole.

La mission a auditionné des représentants de l'administration centrale et de l'inspection de l'enseignement agricole, ainsi que des acteurs de terrain.

Elle a pu, au cours de déplacements dans des établissements, non seulement s'entretenir avec les responsables des établissements et des centres constitutifs, mais également avec des gestionnaires qui ont fait part de leurs réussites et de leurs difficultés ainsi que de leurs besoins de formation, d'outils de gestion et d'appui juridique.

Des entretiens ont été organisés sous la forme de réunions de groupes homogènes (réunions de directeurs d'établissements, de chefs de services régionaux de la formation et du développement, d'inspecteurs de l'enseignement agricole) permettant de réunir un échantillon de témoignages et d'expériences suffisamment nombreux et représentatifs de la diversité de situation des établissements.

Des visites sur place dans des établissements ayant fait l'objet de fusions (Douai et Bordeaux) ont permis de mieux identifier les fonctions pouvant être mutualisées, d'analyser l'état d'avancement des expériences de mutualisation et leurs conditions de réussite et de mesurer les difficultés d'exécution des fonctions de gestion dans un contexte de restriction de moyens.

Liste des recommandations

Politiques d'accompagnement nécessaires	11
- Poursuivre la politique de simplification administrative avec notamment le développement de la dématérialisation des procédures.	
- Mener une politique active de formation des personnels.	
- Améliorer les outils de gestion (réflexion à conduire sur les bases de données élèves et les identifiants, mise en place d'outils juridiques d'aide à la décision).	
Fonctionnement de l'établissement	14
- Consolider le pôle administratif central de l'EPLEFPA pour assurer la cohésion de l'établissement.	
Mesures d'organisation de l'établissement	17
- Définir les profils de postes de gestionnaires en distinguant gestionnaires d'établissement et gestionnaires de centres.	
- Analyser et répartir les fonctions entre le siège de l'établissement et les centres constitutifs.	
- Distinguer, pour chaque fonction, entre les opérations mutualisables au siège et celles nécessitant une relation de proximité à exercer sur site (application aux fonctions de GRH, d'achat et d'accueil).	
- Généraliser les protocoles d'échanges de service entre les centres constitutifs de chaque établissement.	
Propositions sur la mutualisation externe	24
- Apporter aux EPLEFPA un appui pour la constitution de groupements et la rédaction des conventions constitutives de GIP.	
- Encourager les rapprochements avec les EPLE de l'EN pour l'exercice des fonctions communes.	
Propositions sur l'instruction des dossiers de bourses	29
- Dématérialiser partiellement les dossiers de demande de bourses.	
- Examiner les possibilités de connexion avec le système d'information de l'EN pour utiliser les données-élèves déjà collectées par l'EN.	
- Mutualiser la phase technique d'instruction des dossiers de bourses au niveau régional (SRFD), tout en maintenant la relation de proximité entre familles et établissements d'inscription (dépôt des dossiers, paiement des bourses).	
Propositions sur la gestion des ressources humaines	33
- Mutualiser l'exercice de la fonction en répartissant les opérations entre le niveau central de l'EPLEFPA et ses centres constitutifs selon le principe suivant : distinguer les opérations relevant d'une gestion-type mutualisables au siège (rédaction des contrats, suivi de la gestion, service paye, gestion de la fin des contrats) et celles nécessitant des relations de proximité à assurer sur sites (participation au choix des candidats, gestion de proximité des agents).	

- Définir les profils de postes de gestionnaires (gestionnaires d'établissement et gestionnaires de centres), en tenant compte de la différence des fonctions de GRH leur incombant.
- Consolider le pôle administratif central de l'établissement en matière de gestion des ressources humaines.
- Renforcer la formation des agents en droit des personnels et en gestion des ressources humaines (plan de formation, actions de formation au niveau régional ou inter-régional, mise en place d'outils d'information juridique et d'aide à l'élaboration et au suivi des contrats).
- Actualiser la rédaction des articles R. 811-85 et suivants du code rural relatifs à la rémunération des personnels ouvriers et de service affectés à la restauration et à l'hébergement en EPLEFPA.

Propositions sur la fonction achat36

- Renforcer la formation des gestionnaires en droit de la commande publique.
- Inciter les établissements à mutualiser leurs achats et à participer à des groupements d'achats, notamment avec les EPLE de l'EN.
- Rappeler aux établissements la possibilité d'adhérer à des groupements et à des coopératives pour les achats de biens strictement nécessaires à l'activité professionnelle de leurs exploitations.
- Revoir la rédaction de l'article R. 811-74 du code rural pour mettre sa première partie en cohérence avec le code des marchés publics.

Propositions sur la fonction comptable38

- Poursuivre le regroupement des agences comptables selon une analyse tenant notamment compte des caractéristiques propres de chaque établissement (taille, nombre de sites, volume et complexité des opérations traitées), de la qualification des personnels en place et des mouvements prévus (départs, mutations).
- Porter une attention particulière aux recrutements et à la formation des personnels affectés aux fonctions comptables (sélection, formation spécifique renforcée).

Propositions sur le thème de l'assistance juridique40

- Mettre en place un réseau juridique des attachés en EPLEFPA comportant la désignation d'interlocuteurs relais à chaque niveau (local, régional, central), la formalisation des procédures de fonctionnement du réseau (réunions périodiques, modes de saisine et validation des réponses) et la désignation de l'autorité chargée de coordonner et de piloter le réseau.
- Réactiver le réseau d'appui juridique en SRFD :
 - en sensibilisant les attachés à la fonction juridique ;
 - en affectant le cas échéant auprès des DRAAF d'anciens responsables d'établissements pour les aider dans cette mission.
- Améliorer les outils d'aide à la décision (compléter la base de données de textes disponible sur chlorofil) et mettre à disposition des établissements des actes types, des fiches de procédure et des guides pratiques.
- Rechercher des synergies avec les services des régions et avec ceux de l'Education nationale dans les domaines juridiques d'intérêt commun.

1. Problématique de la mutualisation dans les établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricoles

1.1. Diversité des enjeux et des modalités

1.1.1. Fondements et analyse des différentes formes de mutualisation

Les incitations au développement des pratiques de mutualisation des fonctions supports sont le plus souvent motivées par le souci de rationaliser l'organisation des structures administratives pour optimiser les dépenses publiques dans un contexte de restriction des moyens.

La mutualisation consiste à regrouper, sans pour autant cesser d'exercer les missions, l'ensemble des moyens humains et matériels par fonction en supprimant les doublons inutiles et préjudiciables à la cohérence de l'action menée et à l'intérêt des personnels : les agents risquent d'être isolés dans des structures cloisonnées et d'être contraints à exercer des fonctions polyvalentes et complexes dans des conditions difficiles, aggravées par la faible taille des services et par le manque de coopération entre les structures.

La politique de mutualisation dans les EPLEFPA¹ comporte deux aspects : d'une part, et à titre principal, un volet interne aux établissements consistant à regrouper et à répartir de façon cohérente les tâches de gestion entre le lycée siège et les centres constitutifs et d'autre part, un volet externe orienté vers la recherche de synergies avec d'autres établissements ou structures exerçant des missions ou ayant des besoins identiques, notamment avec les EPLE² de l'éducation nationale.

La mutualisation interne des fonctions transversales nécessitant des compétences spécialisées est d'autant plus nécessaire dans les EPLEFPA que par définition ceux-ci comportent plusieurs centres constitutifs et sont majoritairement installés sur plusieurs sites géographiques pouvant être éloignés les uns des autres.

D'ailleurs, un établissement qui ne comporterait pas les trois catégories de centres constitutifs prévues par la loi ne serait pas conforme aux exigences légales et devrait faire l'objet d'une opération de restructuration.

Le risque de cloisonnement entre les centres est accru par le fait que chaque catégorie de centre offre une voie de formation spécifique (formation initiale, apprentissage, formation continue) s'adressant à des publics différents, avec des objectifs et des méthodes propres.

En outre, et en raison de la spécificité de leur mission respective, les centres constitutifs jouissent de l'autonomie pédagogique et disposent d'organes de gouvernance propres. Si ces caractéristiques ne sont pas compensées par l'existence d'un pôle administratif doté de moyens suffisants pour exercer pleinement les missions supports relevant du directeur de l'établissement, elles peuvent nuire à la cohésion d'ensemble de l'établissement.

Le développement de la mutualisation des fonctions et des moyens entre établissements a été favorisé depuis 2004 par la décentralisation au profit des régions des fonctions supports d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien des établissements.

Les régions, qui assurent avec efficacité ces missions pour le compte à la fois des EPLEFPA et des

¹ Le sigle EPLEFPA désigne les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles ; les établissements publics locaux d'enseignement relevant du ministère de l'éducation nationale, lycées et collèges, sont désignés par le sigle EPLE.

² Voir note 1

EPLÉ, mutualisent les moyens en personnels nécessaires à l'exercice de ces missions dans l'ensemble des lycées de leur ressort, quelle que soit leur administration centrale de rattachement, favorisant ainsi les rapprochements entre les deux types d'établissements.

Les fonctions support pouvant faire l'objet de pratiques plus ou moins avancées de mutualisation sont les fonctions de gestion des ressources humaines, de gestion comptable, de gestion des achats et d'assistance juridique, qui correspondent toutes à des besoins communs à l'ensemble des structures de l'établissement.

Leur exercice est marqué par une complexité croissante liée pour certaines d'entre elles à des facteurs propres aux établissements : c'est le cas de la gestion des ressources humaines dont les difficultés résultent en grande partie de la coexistence au sein des mêmes établissements de personnels sous statuts hétérogènes, recrutés et rémunérés par des autorités différentes (Etat, région, établissement) : le directeur et le gestionnaire, qui doivent faire face à des questions dont la diversité peut difficilement être maîtrisée par un seul agent, sont contraints, pour trouver un appui, de travailler en réseau et de mutualiser leurs moyens avec ceux d'autres structures.

La complexité des fonctions résulte aussi de facteurs externes à l'établissement. C'est le cas par exemple de la fonction achats qui pour tous les opérateurs publics est devenue avec le renforcement des exigences légales de transparence et de respect de la concurrence une fonction nécessitant une grande technicité et présentant des risques contentieux élevés. L'exercice de cette fonction fait d'ailleurs déjà l'objet de pratiques significatives de mutualisation entre les établissements des deux ministères avec le développement des groupements d'achats.

La mutualisation de l'exercice de ces fonctions ne consiste pas à mettre en œuvre un modèle unique préétabli de centralisation de toutes les tâches administratives : elle nécessite l'analyse et l'identification des besoins de chaque structure et la répartition des tâches recensées entre les différents niveaux d'exercice (siège et sites) de façon à respecter le double objectif de cohésion de l'établissement et d'autonomie des centres. La détermination du niveau pertinent de prise en charge des opérations, préalablement à leur répartition entre le lycée siège et les sites, peut être illustrée par l'exercice de la fonction de gestion des ressources humaines (*cf. point 2.2.2*).

Le recensement des tâches aboutit à concentrer au pôle administratif de l'établissement uniquement les opérations qui doivent relever du niveau du directeur et à maintenir une gestion de proximité sur les sites, lorsqu'elle est nécessaire.

Cette répartition des opérations propre à chaque fonction doit être assortie d'un schéma clair et cohérent définissant les relations entre le siège et les sites, ainsi que les règles et les délais de transmission entre eux des informations dans des délais précis utiles à la prise des décisions (par exemple, pour conclure le contrat d'engagement d'un agent le siège doit disposer à temps de pièces justificatives et de données recueillies et transmises par les gestionnaires de proximité).

Le plus souvent les politiques de mutualisation n'aboutissent donc pas à la suppression de l'exercice des fonctions sur les sites, mais plutôt à une redistribution des rôles, sans effet majeur immédiat sur les dotations en personnels administratifs. Même en cas de fusion d'établissements, si les sites sont maintenus et dès lors que chaque site a un besoin minimum de personnels pour exercer son activité, les dotations en équivalent temps plein (ETP) nécessaires pour fonctionner restent quasiment identiques.

En outre, même lorsque les restructurations peuvent justifier des réductions des dotations de référence, les mouvements de personnels limités aux mobilités volontaires des agents et aux départs en retraite rendent ces objectifs difficiles à atteindre à court terme. Les mutations dans l'intérêt du service étant inenvisageables pour les personnels administratifs, le rééquilibrage des dotations entre

établissements ne peut qu'être progressif, à moyen ou long terme, au prix d'un pilotage rigoureux en fonction des départs en retraite et des mouvements volontaires.

En réalité, les pratiques de mutualisation ont peu d'impact immédiat en termes de réduction d'effectifs, compte tenu de l'inertie des mouvements de personnels et des marges désormais très réduites des dotations actuelles des établissements.

1.1.2. Enjeux et politiques d'accompagnement de la mutualisation

Les pratiques de mutualisation répondent à de multiples enjeux d'amélioration des services rendus, de décloisonnement des structures, de renforcement de la cohérence des actions, de professionnalisation des équipes, et doivent leur réussite à la mise en œuvre de politiques d'accompagnement en matière de formation et de simplification administrative.

La mutualisation contribue à **l'amélioration de l'organisation et de la qualité des services.**

Le regroupement des compétences et la spécialisation des personnels ont pour effet de renforcer leur professionnalisme et leur efficacité. La création des agences comptables communes à plusieurs établissements correspond à ce type de logique que la Cour des comptes incite à suivre, même si certaines expériences conduisent parfois à relativiser ce schéma.

La mutualisation interne permet une meilleure **coopération entre les structures de l'établissement, assurant la cohérence d'ensemble de l'EPLEFPA et favorisant le décloisonnement des centres**, par le développement des échanges dans le respect de l'autonomie de chacun d'eux.

La politique de mutualisation favorise le fonctionnement en réseaux, adapté à certains types de besoins.

C'est ainsi qu'une organisation en réseau pourrait pallier le défaut d'assistance juridique dont se plaignent tous les établissements et apporter des solutions concrètes aux problèmes juridiques auxquels ils sont confrontés. La construction d'un réseau suppose l'organisation de la circulation des informations, l'identification de personnes relais pour traiter les questions ou, sinon, les transmettre à d'autres services ressources en fonction de critères prédéfinis, et un pilotage permettant d'assurer la validation des réponses diffusées dans le réseau. Un réseau fait participer différents niveaux d'administration qui contribuent à son fonctionnement en l'alimentant par des informations, des expériences, des connaissances, sachant que son efficacité dépend de la qualité du système de pilotage et de coordination adopté.

En dehors de l'amélioration des conditions d'exercice de certaines fonctions supports, le travail en réseau permet la mise en place de nombreux partenariats impliquant les acteurs de la formation avec, par exemple, les pôles d'excellence rurale, les plates-formes régionales d'innovation, de développement rural ou les réseaux mixtes thématiques.

La politique de mutualisation doit s'inscrire dans une politique générale de renforcement des compétences des personnels et de simplification du fonctionnement administratif des structures.

La réussite de la mutualisation dépend de la mise en œuvre de plusieurs leviers pour soutenir cette politique : la professionnalisation des services regroupés est conditionnée par la formation des personnels et l'adéquation entre les missions confiées aux agents et leur niveau de qualification ; l'efficacité des regroupements de services suppose des efforts significatifs en faveur de la

simplification administrative et la mise en place d'outils de gestion perfectionnés et partagés entre les établissements.

Une politique active de formation des personnels dans les domaines présentant des difficultés récurrentes pour les établissements doit être mise en œuvre : gestion des ressources humaines, gestion financière et comptable, droit des marchés, sont autant de thèmes où s'expriment des besoins de formation régulière.

L'organisation de la formation pourrait elle-même être mutualisée au niveau régional entre EPLEFPA et EPLE, notamment pour profiter d'outils mis au point par les régions ou par l'Education nationale (EN) dans des domaines transversaux communs ou pour dispenser une formation juridique de base sur des questions essentielles à la vie des établissements (droit des personnels, contrôle de légalité ...).

La politique de simplification du fonctionnement administratif des établissements et de leurs instances est un des leviers principaux de la mutualisation.

La mise en commun des compétences doit s'accompagner de mesures de simplification des procédures et des circuits : si la mutualisation permet de réunir les moyens et les personnels compétents pour exercer des fonctions communes complexes, elle doit, pour atteindre toute son efficacité, être assortie d'actions limitant le poids des tâches administratives et en simplifiant les conditions d'exercice. C'est ainsi par exemple que la dématérialisation des procédures faciliterait le travail des personnels chargés de la gestion des instances de l'établissement, du suivi des relations avec les autorités de tutelle ou du traitement des dossiers de bourses : le rapport du CGAAER de juin 2010 sur la simplification du fonctionnement administratif de l'enseignement agricole a déjà préconisé le recours à la télétransmission pour l'envoi des documents aux conseils des établissements, sous réserve de leur accord préalable, ainsi que pour l'envoi des actes et des délibérations aux autorités en charge du contrôle de légalité, sous réserve que ces transmissions soient effectuées dans des conditions garantissant leur fiabilité juridique.

Les résultats de la politique de mutualisation sont également conditionnés par la **mise en place d'outils facilitant la gestion commune des fonctions**, en mettant à disposition des établissements des bases de données, des fiches pratiques, des documents-types, des vade-mecum, mis au point de façon coordonnée, pour éviter soit l'absence de toute diffusion, soit l'élaboration par plusieurs services des mêmes outils sans que les autres établissements et services intéressés en soient informés : cette mutualisation des outils pourrait faire l'objet de réflexions communes avec le ministère de l'Education nationale au niveau des rectorats et des DRAAF.

Politiques d'accompagnement nécessaires

- Poursuivre la politique de simplification administrative avec notamment le développement de la dématérialisation des procédures.
- Mener une politique active de formation des personnels.
- Améliorer les outils de gestion (réflexion à conduire sur les bases de données élèves et les identifiants, mise en place d'outils juridiques d'aide à la décision).

L'analyse des fonctions et la répartition des opérations par structures conduit à mener une réflexion sur les missions en fonction de leurs commanditaires et à engager le dialogue avec la région de rattachement sur les missions décentralisées.

L'analyse des missions selon les commanditaires (Etat ou région) implique de mener une réflexion avec la région de rattachement pour évaluer les charges induites sur les établissements par les politiques régionales mises en œuvre, sans pour autant remettre en cause leur opportunité : ces interventions mobilisent les personnels administratifs à la charge de l'Etat dont le nombre est calculé au plus juste sur la base des seules fonctions relevant de l'Etat.

Dans ce dialogue, devrait également être abordée la question de l'exercice des fonctions d'intendance et d'encadrement des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) : liées aux fonctions de restauration et d'entretien général transférées aux régions en 2004, elles font l'objet de pratiques variées selon les collectivités. S'estimant compétentes pour assurer l'ensemble de ces missions, certaines régions ont créé dans leurs services des emplois de catégorie A pour gérer les personnels TOS. Faute d'une définition claire de la répartition des attributions entre région (autorité statutaire) et établissement (autorité fonctionnelle), et surtout faute d'une bonne pratique d'échanges et de concertation entre ces deux autorités, cette création d'emplois d'encadrement a pu conduire à penser que la région se plaçait au-dessus des directeurs et gestionnaires d'établissements et les court-circuitaient. Cette situation a pu générer localement des difficultés d'articulation entre la région et les équipes de direction des établissements, principalement dans la gestion quotidienne des personnels. Ces divergences sur le périmètre des missions transférées devraient être clarifiées en lien avec l'Education nationale pour unifier les pratiques et éviter des conflits.

Certaines difficultés entre collectivités et établissements peuvent être liées à des conceptions différentes des missions transférées, comme par exemple la fonction accueil : les régions en ont souvent une définition restrictive limitée au service rendu par une simple loge ou conciergerie, alors que les établissements en ont une conception plus large incluant l'orientation et l'information des usagers : les moyens en personnels fournis par la région ne suffisent donc pas toujours à couvrir les besoins de cette mission au sens que lui donne l'établissement.

1.2. Une réponse aux caractéristiques structurelles des EPLEFPA et un moyen d'améliorer leur conditions de fonctionnement

Définition législative de l'organisation des EPLEFPA en centres et sites

L'organisation des EPLEFPA en plusieurs centres constitutifs distincts, qui remonte aux textes fondateurs de la décentralisation de 1983 et 1985, est définie par l'article L. 811-8 du code rural et de la pêche maritime qui, dans sa version issue de la loi du 27 juillet 2010, prévoit que " Tout " établissement local d'enseignement et de formation professionnelle agricole... regroupe plusieurs " centres :

- " 1° Un ou plusieurs lycées d'enseignement général et technologique agricole, lycées professionnels agricoles ou lycées d'enseignement général, technologique et professionnel agricole ;
 - " 2° Un ou plusieurs centres de formation professionnelle et de promotion agricoles ou centres de formation d'apprentis qui dispensent les formations mentionnées au présent chapitre ;
 - " 3° Un ou plusieurs ateliers technologiques ou exploitations agricoles à vocation pédagogique qui assurent l'adaptation et la formation aux réalités pratiques, techniques et économiques, et qui contribuent à la démonstration, à l'expérimentation et à la diffusion des techniques nouvelles.
- " Il a pour siège soit un lycée d'enseignement général et technologique agricole, soit un lycée professionnel agricole, soit un lycée d'enseignement général, technologique et professionnel agricole et dispose d'un centre relevant de chacune des catégories mentionnées aux 2° et 3° ".

Un EPLEFPA doit, en application de ces dispositions, avoir un lycée pour siège et comporter en

plus un centre de formation d'apprentis (CFA) ou un centre de formation de formation professionnelle et de promotion agricoles (CFPPA) et une exploitation agricole ou un atelier technologique.

Ce texte affirme désormais sans ambiguïté que tout EPLEFPA doit comprendre au moins trois centres relevant chacun de l'une de ces trois catégories, rendant ainsi nécessaire la poursuite des opérations de restructuration et de fusion pour les établissements qui ne sont pas encore conformes à cette obligation législative.

Les restructurations se sont traduites au cours des années récentes par une diminution régulière du nombre des établissements qui sont passés de 194 en 2006, à 189 en 2009 et à 174 au 1^{er} janvier 2011.

Sur les 174 EPLEFPA actuels, 29 ne comportent pas les 3 centres constitutifs prévus par la loi, soit qu'ils n'aient qu'un seul centre (7 EPL)³, soit qu'ils en aient 2 (21 EPL), soit que 2 de leurs 3 centres relèvent de la même catégorie (cas d'un EPL qui, outre son LPA, dispose d'un atelier et d'une exploitation)⁴.

L'article L. 811-8 précise également que les EPLEFPA « peuvent être implantés sur plusieurs sites si la nature ou l'importance des activités le justifie ».

Analyse de la structure des EPLEFPA : diversité du nombre de centres et de sites

L'organisation interne des EPLEFPA est caractérisée par une grande disparité du nombre de centres et de sites géographiques.

Si 7 établissements n'ont encore qu'un seul centre, 101 EPLEFPA ont 4 centres ou plus:

Un EPLEFPA compte 10 centres constitutifs⁵, 6 EPLEFPA ont 8 centres, 4 EPLEFPA ont 7 centres, 10 EPLEFPA ont 6 centres, 29 EPLEFPA ont 5 centres, 51 EPLEFPA ont 4 centres.

Seuls 70 EPLEFPA sur 174 sont mono sites. La majorité des EPLEFPA sont implantés sur plusieurs sites et un établissement compte même 16 sites⁶. 37 EPLEFPA ont 4 sites ou plus.

Le nombre de centres ne coïncide pas forcément avec le nombre de sites : plusieurs centres peuvent être regroupés sur un même site et inversement un centre peut avoir plusieurs antennes, implantées sur différents sites et parfois même hébergées dans des centres appartenant à un autre EPL.

Les fusions d'établissements ont pour effet d'augmenter le nombre des centres et des sites dépendant d'un même EPLEFPA lorsque la fusion ne s'accompagne pas de suppressions de sites.

Si les EPLEFPA multi sites et pluri centres sont nécessairement plus lourds à gérer, ne serait-ce que pour assurer la coordination entre les différents sites et centres, les EPLEFPA de trop petite taille peuvent être confrontés à des difficultés liées à l'isolement des directeurs, des gestionnaires et des personnels d'encadrement de la vie scolaire. **La mutualisation des compétences et des moyens peut permettre aux établissements de taille insuffisante de disposer des seuils critiques de compétence nécessaires pour exercer efficacement toutes leurs missions et peut au contraire faciliter, dans les EPLEFPA de grande taille, la cohésion de l'action administrative.**

La structure même de l'EPLEFPA en multi centres et multi sites nécessite d'introduire par la

3 4 sont en région Rhône-Alpes

4 EPLEFPA de Château-Gontier en région Pays-de-Loire.

5 EPLEFPA de Seine-maritime en Haute-Normandie

6 EPLEFPA de Lyon-Dardilly en région Rhône-Alpes

mutualisation plus de transversalité et de coopération entre les centres pour garantir la cohérence de l'activité de l'ensemble de l'établissement sous l'autorité de son directeur.

La structuration en plusieurs centres s'accompagne, en effet, de l'autonomie pédagogique et éducative de chaque centre qui dispose de ses propres organes de direction (directeur et conseil de centre) et qui propose son projet pédagogique au conseil d'administration de l'établissement (art R. 811-29 et 31 du code rural).

Cette autonomie, qui favorise la vitalité des centres et le développement des projets innovants de formation et de partenariat, peut aussi inversement constituer un frein à la dynamique d'établissement susceptible d'être corrigé par la mise en œuvre de politiques de mutualisation interne entre les centres constitutifs. Le directeur de l'EPLEFPA, qui dirige également le lycée siège mais dont « l'autorité s'étend à toutes les parties et à tous les services de l'établissement », assure la cohérence de l'ensemble des structures. L'article R. 811-26 du code rural décline les compétences du directeur exercées au nom de l'ensemble de l'EPLEFPA qu'il représente, au nom duquel il conclut les contrats et dont il est l'ordonnateur des recettes et des dépenses. Il est assisté du gestionnaire qui exerce auprès de lui une fonction transversale correspondant à celle d'un secrétaire général.

La constitution auprès du directeur d'EPLEFPA d'un pôle administratif opérationnel regroupant sous l'autorité du gestionnaire de l'établissement l'ensemble des fonctions administratives, financières, comptables et logistiques devant être assurées à ce niveau, est un facteur de renforcement de la cohésion de l'établissement.

Fonctionnement de l'établissement

- Consolider le pôle administratif central de l'EPLEFPA pour assurer la cohésion de l'établissement.

1.3. Des solutions souples adaptées aux spécificités des EPLEFPA et au contexte local

1.3.1. Les moyens des EPLEFPA

L'objectif d'optimisation des dotations en personnels administratifs se heurte aux limites tenant à l'existence même des sites et à leur besoin minimum de fonctionnement.

Un établissement a, en effet, un besoin incompressible d'un nombre minimum d'agents pour assurer ses missions administratives et financières obligatoires en dessous duquel il n'est pas possible de faire fonctionner correctement ses différents sites et d'y accueillir les élèves.

C'est ainsi qu'en plus du personnel administratif nécessaire pour faire fonctionner le siège de l'établissement, chaque site scolaire (comportant donc un lycée) doit également disposer d'un nombre minimum de personnel administratif pour en assurer la gestion, en appui au responsable du site et au conseiller principal d'éducation (CPE).

Les dotations de référence en personnel administratif d'un établissement ayant un seul site sont calculées de façon à lui permettre d'assurer d'une part, ses missions administratives directement liées à l'enseignement scolaire relevant de l'Etat et d'autre part, ses fonctions d'administration

générale de l'EPLEFPA incluant le secrétariat général de l'établissement (préparation et secrétariat des réunions des instances, réunions des équipes de direction ...), les missions de gestion financière, de comptabilité ordonnateur, de gestion des locaux, de recrutement et de gestion des personnels sur budget, d'économat et d'encadrement fonctionnel des TOS, d'assistance à l'agent comptable.

Toutefois il est à noter que l'Etat, après avoir édicté pour chaque établissement l'obligation de comporter plusieurs centres autres que le lycée siège, ne s'applique pas rigoureusement à lui-même cette structuration pour évaluer les besoins en personnel administratif globaux de l'établissement.

Les fonctions administratives incombant à l'Etat au titre de sa mission d'enseignement scolaire correspondent à un socle commun comprenant la gestion des personnels (gestion de proximité des personnels de l'Etat titulaires et contractuels), la gestion des élèves (assistance à l'encadrement pédagogique des lycées, secrétariat de la vie scolaire en complément du personnel d'encadrement de la vie scolaire, suivi personnalisé des élèves, des stages et évaluation des élèves), et les autres fonctions administratives de base (fonction d'accueil physique et téléphonique, secrétariat de direction).

La dotation en personnels administratifs comprend, outre l'attaché gestionnaire de l'établissement, des emplois de catégories B et C évalués en ETP en fonction des besoins d'accompagnement scolaire au prorata de la présence des élèves sous statut scolaire dans les locaux.

Les dotations de référence des établissements varient en fonction de plusieurs critères : le nombre de sites scolaires, le nombre d'élèves, l'instruction des dossiers de bourses (une dotation complémentaire est attribuée à l'établissement chargé de cette mission pour l'ensemble des établissements publics et privés du département).

A la dotation en personnels chargés des fonctions administratives, s'ajoutent les autres dotations en personnels : les personnels d'encadrement vie scolaire (CPE et TEPETA⁷), les personnels de documentation (professeurs et TEPETA), les personnels de laboratoire, les personnels de santé, les assistants d'éducation, les personnels chargés des technologies de l'information et de la communication.

Toutes ces dotations d'objectif sont directement liées aux effectifs et au nombre de sites, ce qui limite nécessairement les effets en termes de réductions d'ETP des mutualisations de fonctions sans suppression de sites.

La dotation en personnels d'encadrement de la vie scolaire est établie en fonction des effectifs d'élèves et d'internes sur chaque site.

Chaque site scolaire est doté d'un professeur de techniques documentaires, auquel sont adjoints un ou plusieurs postes supplémentaires en fonction de l'effectif des élèves et des étudiants en BTSA.

La dotation en personnels de laboratoire est calculée, comme les autres, sur la base des effectifs scolarisés par site scolaire, mais aussi en fonction de la place des enseignements de laboratoire dans les cycles de formation dispensée.

Les crédits pour engager les assistants d'éducation sont fonction des effectifs d'élèves à surveiller.

La dotation en personnel de santé présente la particularité d'être mutualisée entre les sites, un agent pouvant être affecté sur deux sites rapprochés ; c'est la seule catégorie de personnels pour laquelle l'effectif des apprentis est pris en compte.

La détermination des dotations de référence ne doit pas freiner les opérations de restructuration des

⁷ CPE : conseiller principal d'éducation ; TEPETA : technicien des établissements publics locaux de l'enseignement technique agricole.

EPLEFPA : la dotation d'un établissement, qui à la suite d'une fusion comporte plusieurs sites scolaires, correspond sensiblement, au moins dans la période suivant cette restructuration, à la somme des dotations des anciens sites fusionnés, pour un même effectif scolarisé sur l'ensemble de l'établissement.

La faisabilité des opérations de mutualisation interne doit être étudiée par fonction et catégorie de personnels concernés et doit tenir compte des caractéristiques des sites, notamment de leur éloignement géographique.

La mutualisation, qui aboutit en général à la réorganisation des conditions d'exercice des fonctions, n'implique ni le regroupement de l'ensemble de la fonction considérée sur un seul site, ni sa suppression sur les autres sites: par exemple, la fonction d'accueil peut être mutualisée au siège tout en étant partiellement maintenue sous d'autres formes dans les centres: organisation d'un accueil au siège de l'établissement et d'un accueil dans les centres, avec une répartition en fonction de l'objet des demandes. Les opérations de gestion des ressources humaines font l'objet du même type de répartition en deux niveaux d'exercice (*cf. point 2.2.2*).

Les dotations de référence des établissements sont des dotations d'objectifs théoriques servant à l'administration d'outils de pilotage pour les affectations et le suivi des ouvertures et des fermetures des postes en fonction des prévisions de départs en retraite et des souhaits de mobilité des personnels. En raison de l'impossibilité réelle de procéder à des mutations dans l'intérêt du service pour les personnels administratifs, les déséquilibres éventuels entre établissements et entre régions ne peuvent être corrigés qu'à plus ou moins long terme en fonction de ces évolutions.

1.3.2. Les caractéristiques des pratiques de mutualisation

1.3.2.1. *La mutualisation interne à l'établissement*

L'organisation en centres distincts correspondant à des voies de formation différentes (formation initiale, apprentissage, formation continue) constitue une caractéristique propre des EPLEFPA par rapport aux EPLE relevant de l'EN qui, n'ayant pas ce type de structures internes autonomes, n'ont pas la préoccupation principale de rechercher des modes de fonctionnement garantissant leur cohésion.

Bien que ces établissements aient un statut juridique commun, les pratiques de mutualisation sont plus développées entre les EPLE de l'EN qu'entre les EPLEFPA, en raison de la structuration interne de ces derniers en centres et en sites et de la dispersion géographique de leurs sites. Ces différences expliquent la fréquence des mutualisations entre EPLE sous forme notamment de plates-formes administratives communes à des collèges et des lycées situés dans les mêmes agglomérations ou à peu de distance. Ces possibilités de coopération entre EPLE ont été organisées dès le décret du 30 août 1985 relatif à ces établissements, dont l'article 6, devenu sans modification de sa rédaction initiale l'actuel article R. 421-7 du code de l'éducation, prévoit que « plusieurs collèges et lycées peuvent par convention instituer des groupements de services ou une gestion commune ».

L'organisation des EPLEFPA oblige à mettre en œuvre des formes de mutualisation interne préservant l'identité des centres et favorisant la coopération et les échanges entre eux, sans pour autant gommer leurs spécificités et sans les aligner sur le modèle de la voie scolaire.

Le principe de répartition des fonctions à adopter à l'intérieur des EPLEFPA, fondé sur le maintien des centres et le développement de la collaboration entre eux, consiste à distinguer pour chaque fonction les opérations à confier au pôle administratif de l'établissement et celles à assurer au niveau des sites.

Les opérations susceptibles de faire l'objet d'une gestion-type doivent être regroupées et mutualisées au siège, tandis que celles nécessitant une gestion de proximité doivent être assurées sur site.

La répartition des fonctions entre pôle administratif central et sites implique la définition de profils de postes de gestionnaires différents, comme cela est développé au *point 2.2.3.* à propos de la gestion des ressources humaines.

La mutualisation des fonctions supports et la mise en commun de moyens supposent l'application de protocoles d'échanges de services entre les centres pour ventiler les charges communes et évaluer la part de chaque centre bénéficiaire. Ces protocoles, qui devraient être généralisés à tous les établissements depuis 2002, permettent de suivre les échanges entre les centres, d'évaluer, selon des clés de répartition simples et des données objectives (ex : effectifs, temps de présence, surfaces ...), les charges de fonctionnement à imputer à chaque structure par type de produits ou de prestations (combustibles, électricité, entretien ...) et de répartir ces charges entre les différents contributeurs au budget de l'établissement. Les protocoles d'échanges entre centres sont indispensables pour procéder à l'inventaire et à la répartition des charges en toute transparence. A titre d'exemple, le protocole d'échanges inter-centres adopté par le conseil d'administration de l'EPLFPA de Bordeaux en mars 2011 définit des principes et des clés de répartition répondant à ces exigences de clarté (*Annexe 4*).

Mesures d'organisation de l'établissement

- Définir les profils de postes de gestionnaires en distinguant gestionnaires d'établissement et gestionnaires de centres.
- Analyser et répartir les fonctions entre le siège de l'établissement et les centres constitutifs.
- Distinguer, pour chaque fonction, entre les opérations mutualisables au siège et celles nécessitant une relation de proximité à exercer sur site (application aux fonctions de GRH, d'achat et d'accueil).
- Généraliser les protocoles d'échanges de service entre les centres constitutifs de chaque établissement.

1.3.2.2. La mutualisation entre EPLEFPA et d'autres structures

Un mode d'association sans création de personnalité distincte: l'exemple des complexes

Un décret du 23 avril 1981 a ouvert la possibilité pour les établissements d'enseignement et de formation agricole de s'organiser en « complexes », services sans personnalité juridique distincte, dont la convention constitutive, approuvée par le ministre, désigne comme gestionnaire un établissement-support.

En application de ce texte, se sont par exemple constitués les complexes régionaux d'information pédagogique et technique (CRIPT) et les complexes régionaux d'animation rurale et culturelle (CRARC).

Le complexe est administré par un conseil d'orientation et de coordination (COC) dont la composition est arrêtée par le ministre qui nomme également son président.

Le COC fixe les objectifs et les mesures à mettre en œuvre, détermine les moyens mis en commun et leurs conditions d'utilisation.

Le responsable de l'établissement-support rend compte de l'activité du complexe au conseil d'orientation.

Les opérations de recettes et de dépenses sont retracées en annexe au budget de l'établissement-support et sont isolées sous forme de service à comptabilité distincte.

Ce « budget annexe » préparé par le COC est voté par le conseil d'administration de l'établissement-support dont l'ordonnateur est également ordonnateur du complexe.

Cet outil de mutualisation a permis dans la plupart des régions la mise en commun et l'utilisation de moyens et le développement d'actions collectives « en vue de faciliter le fonctionnement des établissements et d'augmenter leur potentiel pédagogique et scientifique », en associant aux établissements d'enseignement d'autres partenaires publics ou privés intéressés par les objectifs du complexe (art 3 du décret précité de 1981).

En l'absence de personnalité juridique propre et en raison de leur mode d'organisation, ces services ont une autonomie limitée et sont en pratique confrontés à des risques de confusion budgétaire et comptable que les chambres régionales des comptes (CRC) ont relevés à plusieurs reprises.

Les critiques des CRC sont fondées sur plusieurs constats différents, par exemple :

- la dépendance des complexes par rapport aux services de la DRAAF et l'exercice d'activités relevant en réalité des services de l'Etat, le lycée-support ne servant que de façade juridique et n'exerçant pas réellement de contrôle sur ce service (ex : observations de la CRC Champagne-Ardenne sur la gestion de l'établissement de Châlons-en-Champagne sur les exercices 2003 à 2007) ;

- l'absence de séparation réelle entre les opérations budgétaires du complexe et celles de l'établissement-support (ex : observations de la CRC Aquitaine sur la gestion de l'établissement de Libourne sur les exercices 2003 à 2007).

Les observations des CRC soulignent les imprécisions du partage des compétences en matière d'utilisation des subventions perçues par les complexes, réparties par les SRFD⁸ et utilisées par les établissements. Cette situation a pu aboutir à une absence de visibilité sur les prestations effectuées par les complexes et leurs bénéficiaires.

Ces dérives ne doivent pas pour autant masquer l'intérêt des CRIPT dont le fonctionnement donne satisfaction dans la plupart des cas (par exemple en région Rhône-Alpes) et qui ont facilité le développement de politiques communes notamment en matière de formation et d'animation liées aux nouvelles technologies.

Diversité et gradation des solutions envisageables

Les mutualisations possibles entre établissements, qui peuvent être mises en œuvre en même temps que les politiques de mutualisation interne entre centres, sont marquées par une grande diversité :

La création de **plates-formes administratives communes** à plusieurs établissements pour des

⁸ Services régionaux de la formation et du développement

fonctions concernant, par exemple, la gestion de la paie des personnels ou la gestion comptable avec la création d'agences communes (*cf. point 2.4*), est envisageable, comme le prévoit l'article R. 421-7 du code de l'éducation pour les EPLE. Ce mode de coopération, adapté aux établissements qui ne sont pas trop éloignés, permet de mener des actions ou de gérer des activités ne nécessitant pas la création de structure juridique nouvelle distincte.

La **mise sous autorité unique** qui consiste à désigner un seul et même directeur pour deux EPLEFPA a pour objectif de garantir la cohérence de l'offre de formation et d'éviter des concurrences entre établissements. Elle peut constituer une étape préalable à une fusion, sans que cela soit systématiquement le schéma finalement retenu.

La **création de structures nouvelles** de type groupement d'intérêt public (GIP), associations, groupement d'intérêt économique (GIE) peut permettre d'associer à la réalisation de projets ou à la gestion d'activités communes des établissements d'enseignement et d'autres partenaires publics ou privés dans des structures ayant une pleine autonomie juridique et budgétaire, dès l'instant que les dispositions statutaires régissant les établissements le leur permettent (*cf. point 1.3.3.2 sur les GIP*).

Les **fusions d'établissements**, motivées notamment par la nécessité de se conformer aux exigences légales relatives au nombre et à la nature des centres constitutifs, ne doivent pas être décidées en fonction uniquement de la taille des établissements, mais doivent être fondées sur une analyse globale des coûts et des avantages, sur l'étude des caractéristiques des EPLEFPA concernés, sur leur rôle dans le développement des territoires et sur la cohérence de l'offre de formation au niveau régional. Une fusion doit reposer sur une **logique de projet** (par exemple, à Bordeaux constitution d'un pôle de formations cohérent centré sur la viticulture), **permettant d'obtenir l'adhésion des partenaires institutionnels (DRAAF, région, chambres ...), des établissements et des personnels** : dans certains cas, une fusion peut éviter de supprimer des sites et au contraire permettre de consolider, à l'intérieur d'un nouvel ensemble, des sites en situation précaire, soit en raison de leurs faibles effectifs scolaires, soit en raison de difficultés financières auxquelles leur isolement ne leur permet pas de faire face. La fusion doit être rapidement suivie de l'engagement d'un dialogue social sur les conditions d'emploi des personnels pour mettre à plat les contrats de travail dans les différents centres de l'EPLEFPA fusionné, pour identifier et corriger les éventuels écarts de traitement et éviter la pérennisation d'inégalités injustifiées au sein du même établissement (comparaison des grilles de rémunération, des primes, des avantages concernant l'accès au logement, des clauses de réévaluation des salaires ...). Ce dialogue peut par exemple être conduit au sein d'une commission thématique d'expertise, instituée pour traiter des questions de gestion des ressources humaines et comprenant des représentants des personnels désignés par les instances (processus suivi par l'EPLEFPA de Bordeaux).

1.3.3. Les conditions de développement de la mutualisation entre établissements et d'autres structures

1.3.3.1. Les limites à la mutualisation entre établissements

Deux principes à respecter :

Le principe du droit communautaire de la concurrence

Les pratiques de mutualisation de services ont été remises en cause par la Commission européenne

qui en 2007 a contesté le dispositif français de coopération intercommunale adoptée par la loi du 13 août 2004.

Le cadre juridique mis en place en 2004, codifié à l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), offre la possibilité aux communes et à leurs EPCI de conclure des conventions réciproques de mise à disposition de services.

La Commission européenne a, dans un avis motivé, estimé que ces conventions de prestations de services entre personnes publiques devaient être assimilées à des marchés publics entrant dans le champ d'application des directives marchés et être précédées de procédures de mise en concurrence.

Par un arrêt du 9 juin 2009, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) semble avoir levé cette objection à la généralisation des pratiques de mutualisation entre communes et structures intercommunales, en évoluant dans un sens favorable à la position française.

Dans cette affaire, la Cour a examiné une convention entre des länder allemands et une ville, passée sans publicité ni mise en concurrence, pour mutualiser le traitement de leurs déchets : la Commission soutenait que, par cette convention, la ville fournissait des prestations de services aux länder et que ce contrat aurait dû être conclu au terme d'une procédure d'appel d'offres.

La CJCE a écarté l'argument de la Commission et a jugé que cette convention n'entraîne pas dans le champ d'application des règles de la commande publique et n'avait pas à en respecter le formalisme.

Même si la procédure initiée en 2007 contre cette disposition du CGCT n'est pas clôturée, elle est réglée sur le fond par les considérants de principe de cet arrêt selon lesquels : «Une autorité publique peut accomplir les tâches d'intérêt public qui lui incombent par ses propres moyens, sans être obligée de faire appel à des entités externes n'appartenant pas à ses services et elle peut aussi le faire en collaboration avec d'autres autorités publiques ».

La Cour reconnaît l'autonomie des collectivités pour choisir les conditions d'exercice de leurs missions et précise que « le droit commun n'impose nullement aux autorités publiques, pour assurer en commun leurs missions de service public, de recourir à une forme juridique particulière ».

Cette décision favorable à la mutualisation de services entre personnes publiques n'a pas pour effet d'exonérer totalement les personnes publiques du respect du droit des marchés dans leurs relations entre elles.

Le principe général selon lequel les obligations de publicité et de mise en concurrence ont vocation à s'appliquer aux relations entre personnes publiques n'est pas remis en cause, même si désormais deux exceptions sont admises :

Depuis 1999, sont exonérés de ces obligations les contrats passés par des personnes publiques avec des organismes juridiquement distincts avec lesquels elles entretiennent des relations suffisamment étroites pour être considérées comme intégrées (cas de l'exercice d'un contrôle analogue à celui exercé sur leurs propres services).

Depuis l'arrêt de 2009, en dehors des prestations intégrées, la Cour admet aussi d'exempter des règles des marchés les conventions assimilables à des mesures d'organisation interne ne relevant pas, en raison de leurs caractéristiques propres, d'une commande publique.

Elle pose toutefois des conditions à cette dernière dérogation :

La convention doit porter sur la mise en œuvre d'une mission de service public commune aux parties ; elle ne doit associer que des personnes publiques, sans participation de personne privée, et ne révéler aucune intention de contourner les règles de la concurrence ou de favoriser une entreprise

au détriment de ses concurrents.

Déduire de cet arrêt récent, portant sur l'intercommunalité, la validation générale de toute convention de mutualisation de services entre personnes publiques, conclue hors procédure de marché, serait sans doute prématuré, d'autant qu'il est fondé sur une analyse concrète des caractéristiques du contrat. Il n'en constitue pas moins un pas important vers la reconnaissance des conventions de mutualisation de services, sans mise en concurrence préalable, entre personnes publiques distinctes pour accomplir leurs missions d'intérêt public, dès lors que « cette coopération est uniquement régie par des considérations et des exigences propres à la poursuite d'objectifs d'intérêt public » (considérant 47).

Le respect du principe de spécialité des établissements publics

Les EPLEFPA sont, comme tous les établissements publics, soumis au principe de spécialité selon lequel l'établissement ne doit exercer que les missions qui lui sont confiées par les textes législatifs et réglementaires qui le régissent.

La jurisprudence admet toutefois que l'établissement assure des activités connexes à ses missions statutaires à condition qu'elles soient complémentaires de ses missions et qu'elles présentent un intérêt direct pour le bon accomplissement ou l'amélioration des conditions d'exécution de celles-ci. Le type-même d'activité annexe admise sur ce fondement par la jurisprudence est constitué par les services de restauration (ex : activité de restauration sous forme d'une cafétéria dans un établissement offrant des services de demi-pension ou d'internat).

1.3.3.2. La mise en œuvre de nouveaux dispositifs juridiques

La possibilité de **conventionnement entre EPLEFPA** pour créer des groupements de services et assurer la gestion commune de fonctions pourrait utilement être insérée dans le code rural, sur le modèle de l'article R. 421-7 précité du code de l'éducation (*cf. points 1.3.2.1 et 1.3.2.2*).

Des mutualisations portant sur certaines fonctions administratives et financières pourraient être organisées par voie conventionnelle sur cette base entre des établissements volontaires.

Toutefois, l'absence de cette disposition ne fait pas obstacle à ce que des établissements conventionnent entre eux pour organiser l'exécution de certaines fonctions communes et se répartissent les tâches, en fonction de leurs compétences et de leurs moyens, dès lors qu'ils respectent leur spécialité et ne se livrent pas à des prestations de services marchands qui porteraient atteinte au droit de la concurrence (*cf. point 1.3.3.1*).

La mise en place de groupements d'intérêt public associant des EPLEFPA et d'autres organismes répond au besoin de fonctionnement en réseau et de développement des partenariats pour mener des actions communes avec d'autres organismes dans des conditions juridiquement sécurisées.

Définition et intérêt des GIP

Les GIP constituent des personnes morales de droit public, créées par convention approuvée par arrêté, permettant à des collectivités et des établissements publics de s'associer entre eux et avec des personnes privées, pour une durée limitée, afin d'exercer ensemble des activités déterminées ou de réaliser des projets communs dans certains domaines.

Cette structure échapperait aux critiques des CRC contre le manque de sécurité juridique de

certaines formes d'organisation non personnalisées comme les complexes de l'enseignement agricole, dont les contours parfois mal définis par rapport aux services régionaux de l'Etat et aux établissements supports sont source de confusion (*cf. point 1.3.2.2*). Ce nouveau cadre permettrait de transformer les CRIPT en entités juridiques à part entière dotées d'un statut clair.

Nécessité d'une base législative nouvelle

La création de nouvelle catégorie de GIP relève, comme la création de catégorie d'établissements publics, du législateur qui est également compétent pour en fixer les règles constitutives.

Faute de support législatif spécifique à l'enseignement agricole ou de cadre juridique adéquat, il n'était pas possible pour les EPLEFPA jusqu'à la loi du 17 mai 2011 de créer de tels groupements pour mener des projets communs, à la différence des EPLE de l'EN qui pouvaient recourir, en fonction de la nature de leurs projets, à trois dispositions du code de l'éducation et s'organiser en GIP avec d'autres partenaires dans les domaines suivants :

L'article L. 423-1 du code de l'éducation autorise les établissements à s'associer pour « la mise en œuvre de leur mission de formation continue, de formation et d'insertion professionnelles ».

L'article L. 423-2 du même code prévoit la constitution de GIP « pour exercer ensemble des activités dans le domaine de l'enseignement technologique et professionnel du second degré, ainsi que pour créer ou gérer ensemble des équipements ou des services d'intérêt commun nécessaires à ces activités ».

L'article L. 423-3 de ce code prévoit la possibilité de réaliser des actions de transfert de technologie entre lycées au sein de GIP.

Pour l'enseignement agricole, seuls les établissements d'enseignement supérieur avaient, depuis la loi d'orientation agricole de 1999, la possibilité, sur la base de l'article L. 812-5 du code rural, de constituer des GIP entre eux ou avec d'autres personnes pour exercer des activités scientifiques, techniques, professionnelles, ou gérer des équipements et des services d'intérêt commun.

Un dispositif législatif nouveau, soit spécifique aux EPLEFPA, soit général à l'ensemble des GIP quel que soit leur domaine, devait donc être mis en place pour que les EPLEFPA puissent participer à ce type de structure juridique pour mener des activités ou gérer des services communs.

La deuxième solution a été retenue par la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit qui prévoit un cadre général régissant la création et le fonctionnement des GIP, dispensant désormais de l'obligation de voter une disposition législative spécifique pour instituer de nouvelles catégories de groupement.

Cette loi permet à plusieurs personnes morales de droit public, telles que les établissements publics d'enseignement, de constituer entre elles ou avec une ou plusieurs personnes privées, des GIP pour exercer ensemble des activités d'intérêt général en mettant en commun les moyens nécessaires à ces activités.

Un décret d'application précisera ces dispositions législatives.

Modalités d'organisation

Une convention constitutive entre les membres, approuvée par l'Etat (autorité à préciser dans le futur décret d'application) règlera la durée et l'objet du groupement, les droits statutaires de chaque membre, les conditions d'administration et de fonctionnement, le régime comptable, les conditions d'emploi des personnels.

Le GIP sera doté d'une assemblée générale, d'un conseil d'administration et d'un directeur.

Les conventions devront respecter l'obligation légale imposant aux personnes publiques et privées

chargées d'une mission d'intérêt général de détenir la majorité des voix à l'assemblée générale.

Le GIP pourra employer des personnels mis à disposition par les membres et des personnels propres.

Ses ressources seront constituées notamment par les contributions financières de ses membres.

Dans ce cadre législatif et réglementaire, il appartiendra aux EPLEFPA qui souhaitent créer ou participer à de tels groupements de mettre au point et de signer les conventions constitutives adaptées à leurs besoins qui seront soumises à l'approbation de l'autorité administrative compétente.

L'élaboration des conventions nécessitera un appui juridique que l'inspection de l'enseignement agricole (IEA) pourrait apporter, compte tenu du travail déjà engagé de rédaction d'un projet de convention-type.

1.3.3.3. Résultats et perspectives de la mutualisation entre EPLEFPA et d'autres structures

Éléments d'appréciation sur la gestion mutualisée des missions décentralisées

La gestion mutualisée par les régions des missions de restauration et d'hébergement est analysée positivement : c'est ainsi que le rapport d'information du 18 novembre 2010 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat⁹ portant notamment sur le transfert des TOS souligne la réactivité des collectivités territoriales de rattachement, l'amélioration des taux de remplacement, grâce aux atouts de la gestion de proximité qui permet une meilleure prise en compte de l'adéquation des ressources aux besoins.

Par exemple, la gestion de l'absentéisme des personnels TOS a été considérablement améliorée par la constitution d'équipes mobiles de remplaçants disponibles rapidement, pour combler les absences de personnels exerçant des métiers indispensables à la vie quotidienne des élèves, tels que les cuisiniers des cantines.

Selon ce rapport, la décentralisation devrait, dans la logique des transferts opérés par la loi de 2004, être étendue aux fonctions économat et encadrement des personnels TOS, pour supprimer les inconvénients liés à la double hiérarchie actuelle des régions et des responsables d'établissements sur ces personnels.

Depuis la loi de 2004, la région assure les missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique dans les lycées.

L'article L. 214-6-1 du code de l'éducation, applicable aux EPLEFPA, confie à la région le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service.

Le décret d'application du 23 décembre 2006 a d'ailleurs prévu le transfert des services participant à l'exécution de ces missions aussi bien dans les EPLEFPA qu'en DRAAF, sans exclure les fonctions de gestion de ces services.

Au nom du principe selon lequel les compétences doivent être transférées en bloc, certaines régions estiment que le périmètre des transferts, défini suite à ces textes, aurait dû inclure les fonctions administratives d'intendant et de gestionnaire des TOS. Cette position justifierait de participer à une réflexion conjointe sur ce sujet avec l'Education nationale et les régions pour clarifier la situation et faire valoir les spécificités éventuelles de l'enseignement agricole (*cf. point 1.1.2*).

⁹ Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le bilan des transferts de personnels vers les collectivités territoriales par MM. Eric Doligé et Claude Jeannerot, Sénateurs ; rapport n°117 remis à la présidence du Sénat le 18 novembre 2010.

Les perspectives de développement des mutualisations avec les EPLE relevant de l'Education nationale

Le statut commun d'établissement public local constitue un facteur favorable au développement de gestions communes ou d'échanges de services entre EPLE et EPLEFPA pour l'exercice des fonctions supports, le plus souvent à l'initiative des régions pour les missions qui leur incombent.

Diverses formes de coopération se sont développées ponctuellement avec, par exemple, l'utilisation commune du même service de restauration par les deux types d'établissements ou l'hébergement de classes de l'éducation nationale par un EPLEFPA.

Des hypothèses de mutualisation en dehors des fonctions administratives ou financières pourraient également être envisagées ou au moins expérimentées avec les EPLE de l'éducation nationale dans le cadre de la mission interministérielle « enseignement scolaire », notamment pour améliorer les conditions de remplacement des enseignants absents dans des disciplines communes. Les modalités de mise en œuvre pourraient être définies par voie conventionnelle, déclinée au niveau national par une convention-cadre entre les deux ministères concernés, précisée par des conventions conclues au niveau régional entre les recteurs et les DRAAF.

De façon générale, les synergies entre l'enseignement agricole et l'éducation nationale devraient être explorées pour faciliter la mobilité des personnels entre établissements et mener des réflexions communes sur les complémentarités des offres de formation par région.

Propositions sur la mutualisation externe

- Apporter aux EPLEFPA un appui pour la constitution de groupements et la rédaction des conventions constitutives de GIP.
- Encourager les rapprochements avec les EPLE de l'EN pour l'exercice des fonctions communes.

2. Application de la mutualisation aux fonctions supports des établissements

L'exercice des fonctions-supports transversales exige en raison de leur complexité et des risques encourus des compétences approfondies qui devraient être mutualisées.

A la limite des fonctions supports, l'instruction des demandes de bourses est un exemple de fonction déjà mutualisée entre établissements au niveau départemental dont il est préconisé de revoir les modalités d'organisation.

2.1. L'instruction des demandes de bourses

La mutualisation actuelle au niveau départemental de l'instruction des demandes de bourses ne permet pas d'assurer le traitement de ces dossiers de façon satisfaisante pour tous les intervenants.

La procédure d'instruction des demandes de bourses décrite par voie de circulaire annuelle¹⁰ fait intervenir trois acteurs :

- l'établissement d'inscription des élèves, public ou privé ;
- l'EPLEFPA chargé au niveau départemental de l'instruction des dossiers ;
- le DRAAF.

L'établissement d'inscription répond aux demandes d'information des familles et leur fournit les dossiers pré-imprimés à remplir, puis l'instruction des dossiers est confiée à un EPLEFPA compétent pour l'ensemble des établissements publics et privés du département.

Les décisions d'attribution ou de refus de bourses sont alors prises par le DRAAF au titre d'une année scolaire déterminée en fonction de conditions de ressources et de charges.

Les différentes étapes d'instruction sont les suivantes :

La remise des imprimés de demande de bourse aux familles s'effectue auprès de l'établissement d'inscription, qui les informe sur les conditions d'attribution et les délais de dépôt des dossiers. L'établissement d'inscription, qui recueille les dossiers, doit vérifier, avant de les adresser à **l'établissement instructeur**, que les familles ont fourni à l'appui de leur demande les pièces justificatives nécessaires.

Les familles des élèves boursiers issus de l'EN peuvent demander le transfert de leur dossier à l'inspection académique d'origine ou autoriser l'EPLEFPA d'accueil à le faire.

Le comité départemental de pré-instruction des bourses, présidé par le directeur de l'EPLEFPA instructeur au niveau départemental, émet un avis sur les dossiers en vue de la commission consultative régionale.

Le comité départemental classe les dossiers en trois catégories : dossiers conformes avec avis favorable ; dossiers à réexaminer en commission régionale ; dossiers rejetés.

L'EPLEFPA instructeur rend compte à ce comité de son activité et des difficultés d'instruction des dossiers.

La commission consultative régionale d'attribution des bourses se réunit au début de chaque année scolaire pour donner son avis sur les propositions d'acceptation ou de rejet des dossiers faites par les EPLEFPA instructeurs.

¹⁰ Note de service DGER/SDPOFE/N2010-2105 du 11 août 2010.

Présidée par le DRAAF, elle comprend outre le CSRFD¹¹, des représentants de la direction régionale des finances publiques, du rectorat, des établissements instructeurs au niveau départemental, des fédérations du privé et des parents d'élèves.

Après avis de cette commission, le DRAAF prend les décisions définitives d'attribution des bourses (art R. 810-4 du code rural).

Les demandeurs sont informés par lettre du directeur de l'EPLFPA instructeur des suites réservées à leur demande.

Le paiement des bourses aux familles est assuré par les établissements d'inscription après déduction des frais de pension.

Le calendrier de la gestion des bourses, qui s'étend théoriquement de septembre à décembre, génère pendant le dernier trimestre de l'année un surcroît de travail pour les établissements instructeurs. Si, en dehors de cette période, les agents compétents pour instruire les bourses peuvent théoriquement se consacrer à d'autres activités, en pratique, ce travail d'instruction tend à s'étaler sur toute l'année et à devenir de plus en plus complexe en raison de la multiplicité des aléas familiaux et professionnels affectant la situation des demandeurs.

Ce cumul de fonctions n'est pas toujours assuré dans de bonnes conditions, les agents devant différer l'exécution de leurs autres missions pour traiter à temps les dossiers de bourses : c'est le cas par exemple dans un établissement où l'agent chargé des bourses s'occupe également de la rédaction des contrats de travail dont l'élaboration subit ainsi des retards préjudiciables lorsqu'elle s'impose pendant la même période.

Les **audits comptables et financiers** menés en 2006 et 2010 conjointement par le CGAER (MIGA) et par la DGFIP (mission nationale d'audit) pour évaluer la fiabilité du processus comptable et financier des bourses de l'enseignement agricole ont mis en évidence les insuffisances du contrôle interne et les risques de l'organisation actuelle : dans les établissements instructeurs, l'agent le plus souvent seul assure l'instruction sous l'autorité hiérarchique directe du gestionnaire et du directeur de l'établissement, sans autre contrôle ; il doit vérifier tous les dossiers transmis par les établissements d'inscription et constate fréquemment des anomalies et l'absence de pièces justificatives ; une part du travail relevant de l'établissement d'accueil est ainsi reporté sur l'établissement instructeur confronté à des dossiers reflétant des situations familiales et professionnelles de plus en plus complexes. Le dispositif repose donc sur l'expérience et la rigueur personnelle d'agents isolés qui ne disposent pas toujours de documents pédagogiques et d'outils fiables pour exercer leur mission.

La fragilité de ce système justifie, en dehors des recommandations faites par les rapports d'audit sur le contrôle interne et la constitution des dossiers, l'étude d'autres modes d'organisation, comportant le transfert de la phase technique d'instruction des dossiers au niveau régional (soit à un EPLFPA compétent pour toute la région, soit au SRFD), sous réserve d'une compensation en ETP. Éventuellement, en fonction des conclusions de l'audit comparatif en cours sur les logiciels de gestion des élèves, son externalisation vers un établissement public tiers (ASP par exemple) ou une autre administration (EN) pourrait être envisagée.

Quelle que soit la solution retenue, la répartition des opérations entre l'établissement d'inscription de l'élève et le service instructeur doit être conservée :

Elle offre en effet la possibilité d'une relation de proximité entre les familles et l'établissement d'accueil pour les étapes initiales de constitution des dossiers et permet aux parents d'obtenir les renseignements sur leurs droits directement auprès de l'établissement d'inscription de leur enfant.

11 Chef de service régional de la formation et du développement

Si les dossiers sont correctement remplis et vérifiés avant leur envoi par l'établissement de premier niveau, les étapes suivantes d'examen technique et de calcul des droits à bourses, ne nécessitent en principe pas de contacts entre demandeurs et administration et peuvent relever d'un service instructeur commun à plusieurs établissements.

La mutualisation au niveau régional de la phase technique d'instruction des dossiers pourrait être réalisée auprès de deux structures : soit au profit d'un EPLEFPA compétent pour l'ensemble des établissements de la région, soit au sein de la DRAAF (SRFD).

Ces deux possibilités de mutualisation régionale présentent des inconvénients communs :

Dans les deux cas, le regroupement de ces opérations conduira à transférer une masse considérable de dossiers pouvant dépasser 6 à 7 000 dossiers par an dans certaines régions (Bretagne, Rhône-Alpes, Pays de Loire ...).

De même, la nécessité d'attribuer à cette structure régionale une dotation en personnels au moins équivalente à la somme des dotations dont disposent actuellement les établissements chargés dans chaque département d'exercer cette mission se heurtera aux mêmes difficultés liées au manque de mobilité des personnels et à la polyvalence nécessaire des fonctions des agents. En effet, dans la mesure où l'instruction des bourses est une mission « saisonnière », chaque agent continuera à exercer d'autres fonctions dont l'exécution risquera d'être perturbée au cours du dernier trimestre.

Certes, le choix de l'EPL régional présenterait un avantage immédiat : en effet, si l'établissement désigné au niveau régional est l'un des EPLEFPA compétent actuellement pour exercer cette mission dans un département, il disposera déjà, avec l'agent qui effectue ce travail, d'une base de compétence pour instruire ces dossiers.

Cependant, la mutualisation de ces opérations au niveau du DRAAF (SRFD) semble, malgré ses difficultés pratiques de réalisation, la solution la plus logique :

La mission d'aide par les bourses constitue en réalité la mise en œuvre d'une politique de l'Etat de soutien aux familles et non une mission d'enseignement et de formation relevant au sens strict des établissements. Cette attribution est d'autant plus mal ressentie par les EPLEFPA que la majorité des dossiers concerne des élèves des établissements privés. **Cette mission doit être confiée à un service de l'Etat**, comme à l'Education nationale où les rectorats en sont chargés (décisions du recteur sur le rapport de l'inspecteur d'académie).

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments d'analyse, la solution finalement préconisée est le transfert de cette mission aux DRAAF (SRFD), à condition de leur attribuer des dotations en personnels suffisantes.

Le DRAAF, qui en qualité d'autorité académique est compétent pour prendre les décisions d'attribution de bourses, intervient d'ailleurs déjà dans la procédure d'instruction en présidant la commission consultative régionale.

De plus, cette solution serait conforme aux nouvelles modalités de consultation des services fiscaux par les services de l'Etat résultant de l'article L. 158A du livre des procédures fiscales et de son arrêté d'application du 16 novembre 2010 qui fixe la liste des services habilités à se faire communiquer par l'administration fiscale des renseignements complémentaires pour contrôler les déclarations de ressources et de charges des familles¹². Au ministère de l'agriculture, seules les DRAAF (les DAF pour l'outre-mer) peuvent interroger les services fiscaux. Les établissements

¹² Note de service DGER2011-2060 du 21 avril 2011 sur les bourses nationales et les modalités de consultation des services fiscaux.

d'enseignement n'ont pas cette faculté. Même si ce dispositif ne doit s'appliquer que ponctuellement en cas de difficultés exceptionnelles, il attribue aux DRAAF un pouvoir propre dans l'instruction des demandes de bourses et renforce les arguments en faveur du positionnement du service instructeur en DRAAF.

En cas de transfert de l'instruction des dossiers aux SRFD, la fonction de paiement des bourses devrait être maintenue dans les établissements afin de permettre la déduction des frais de pension .

Par ailleurs, dans le cadre de la refonte en cours du système de gestion des élèves, à l'issue de l'audit comparatif entre les logiciels de gestion et selon le choix qui sera fait entre le logiciel de l'EN (Sconet) ou un logiciel spécifique à l'enseignement agricole (EA) du type "libellule" actualisé, l'éventualité du regroupement de l'instruction de l'ensemble des dossiers de bourses des élèves de l'EN et de l'EA au sein d'un même service (rectorats) pourrait être étudiée.

Sur le plan juridique, rien ne s'y opposerait, puisque le dispositif réglementaire régissant l'attribution des bourses est identique pour l'ensemble des élèves : les deux parts annuelles supplémentaires de bourses attribuées aux élèves enfants d'agriculteur et internes, mentionnés à l'article D. 531-29 du code de l'éducation et dans son arrêté d'application du 19 octobre 2009¹³, sont déjà pris en compte par l'EN pour les élèves scolarisés dans ses établissements.

Avant toute approche de l'EN, une réflexion devra être menée sur le maintien des commissions départementale et régionale, leur composition et leurs compétences : cette réflexion préalable est également indispensable pour organiser le transfert de l'instruction des dossiers au SRFD.

Parallèlement à cette réflexion sur le choix de la structure compétente, afin de simplifier les procédures pour les familles et d'alléger les tâches administratives des services instructeurs, deux autres pistes de réflexion doivent être explorées, concernant d'une part, les conditions d'utilisation des données administratives déjà fournies à l'EN et d'autre part, le recours à la dématérialisation.

En l'absence d'identifiants des élèves communs à l'éducation nationale et à l'enseignement agricole et de connexion entre les systèmes d'information, les parents doivent constituer un nouveau dossier à l'entrée dans l'enseignement agricole sous un numéro d'immatriculation différent de celui attribué par l'EN. La possibilité de récupération par l'enseignement agricole des informations nécessaires à l'instruction des dossiers, déjà enregistrées sous des identifiants de l'EN, peut être envisagée, dans le respect des limites rappelées par le Conseil d'Etat dans ses arrêts du 19 juillet 2010 sur la durée de conservation et la nature des informations personnelles collectées. Tout en annulant partiellement les décisions de création de deux bases de données (la base des élèves du 1^{er} degré et la base nationale des identifiants élèves), le Conseil a validé le principe de ces traitements automatisés en raison de leur « intérêt ... pour le bon fonctionnement du service public de l'éducation nationale » et a enjoint au ministre de les régulariser et de les mettre en conformité avec les prescriptions de la loi « informatique et libertés ».

La CNIL a d'ailleurs autorisé en décembre 2010 les ministres de l'éducation nationale, de l'agriculture et du travail à mettre en œuvre un système interministériel d'échanges d'informations (SIEI) dans le cadre de la politique contre le décrochage scolaire permettant d'identifier et de contacter les jeunes ayant quitté la formation initiale sans diplôme (expérimentation en cours pour les élèves de l'enseignement agricole dans trois régions).

Ces évolutions récentes sur les échanges entre les systèmes d'information des deux ministères

13 Arrêté du 19 octobre 2009 sur les conditions et modalités d'attribution de primes et avantages complémentaires à la bourse nationale de second degré de lycée.
Circulaire MEN du 26 août 2010 au BO du 9 septembre 2010.

ouvrent des perspectives, en matière d'instruction des dossiers de bourse, sur les possibilités d'utilisation des données-élèves déjà collectées par l'EN.

Enfin, **le recours à la dématérialisation**, sur le modèle des télé-procédures mises en place en matière d'aides agricoles et de déclarations fiscales, permettrait aux familles d'effectuer leur demande en ligne et de saisir sur écran les renseignements concernant leur enfant et leur situation (état-civil, ressources, charges). Cette procédure limiterait les échanges de documents papier (remise par le lycée du document imprimé et renvoi par les familles de ce document rempli) et éviterait aux services de ressaisir les données fournies par les demandeurs. Comme « télépac » utilisé par les agriculteurs pour leurs demandes d'aides, l'application pourrait prévoir la correction de certaines anomalies par des vérifications immédiates en ligne et des contrôles de cohérence. La dématérialisation partielle de cette procédure, qui allègerait le travail des services, ne dispensera pas pour autant le service instructeur de l'examen au fond des dossiers individuels.

Propositions sur l'instruction des dossiers de bourses

- Dématérialiser partiellement les dossiers de demande de bourses.
- Examiner les possibilités de connexion avec le système d'information de l'EN pour utiliser les données-élèves déjà collectées par l'EN.
- Mutualiser la phase technique d'instruction des dossiers de bourses au niveau régional (SRFD), tout en maintenant la relation de proximité entre familles et établissements d'inscription (dépôt des dossiers, paiement des bourses).

2.2. La fonction de gestion des ressources humaines

2.2.1. Diversité des statuts et complexité de la gestion des personnels coexistant dans un même EPLEFPA

Constat : la pluralité des statuts et des employeurs

Les EPLEFPA emploient des personnels sous statuts différents, public et privé, fonctionnaire et contractuel. Les fonctionnaires relèvent de deux fonctions publiques (Etat et territoriale). Les ouvriers d'exploitation sont soumis au code du travail et aux conventions collectives.

A cette diversité des statuts, s'ajoute la pluralité des employeurs : Etat, région, établissement.

A titre d'exemple, dans l'EPLEFPA de Bordeaux-Gironde, la majorité des personnels (54%) sont employés par l'établissement, 36% par l'Etat et 11% par la région ; seuls 55% des personnels sont des fonctionnaires titulaires, soit de l'Etat, soit de la région, et 37% sont des contractuels de l'EPLEFPA (les 8% restants sont des contrats aidés).

La loi de décentralisation du 13 août 2004 a, s'agissant des lycées, transféré aux régions les missions d'accueil, de restauration et d'hébergement des élèves et a prévu que les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) de ces établissements exerçant ces missions sont recrutés et gérés par la région (art L 214-6 et L. 214-6-1 du code de l'éducation). Ces personnels ont été intégrés dans de nouveaux cadres d'emplois de la fonction publique territoriale créés en 2005

spécialement pour les accueillir, revus et regroupés en 2007, accroissant ainsi la diversité statutaire des personnels coexistant au sein des établissements.

Le transfert des personnels TOS des lycées agricoles a débuté le 1^{er} janvier 2007, date d'entrée en vigueur du décret du 23 décembre 2006 portant transfert aux régions des services du ministère de l'agriculture participant à ces missions en établissements et en DRAAF, et s'est achevé le 1^{er} janvier 2010.

Une anomalie subsiste dans la partie réglementaire du code rural notamment à l'article R. 811-85 dont la rédaction n'est pas conforme aux dispositions législatives sur les compétences des régions : aux termes de cet article, « l'hébergement et la restauration sont supportés par les familles et par l'Etat ... La rémunération des personnels ouvriers et de service est partagée entre l'Etat et les familles. Le ministre de l'agriculture fixe chaque année par arrêté la participation que les familles apportent à ce titre ». Ce texte relatif au cofinancement de la rémunération des TOS par l'Etat et les familles devrait être modifié pour tenir compte du transfert de compétences opéré par la loi de 2004 et substituer la compétence de la région à celle de l'Etat¹⁴.

Les personnels exerçant dans les ateliers technologiques et dans les exploitations agricoles des EPLEFPA, à l'exception du directeur de ces centres, sont des salariés de droit privé recrutés par l'établissement (art L. 811-8 du code rural).

Les personnels des autres centres que le lycée (CFA et CFPPA) sont, à l'exception de leurs directeurs nommés par le ministre, des agents contractuels de droit public recrutés par l'EPLEFPA sur son budget.

La complexité des situations à gérer

La création par les régions d'emplois de gestionnaires des personnels TOS, vue par les établissements comme étant en fait une tutelle sur leurs propres décisions de gestion et d'emploi, souligne la difficulté posée par l'exercice d'une double autorité sur ces personnels. Pour les établissements, les régions ajoutent un niveau supplémentaire de gestion par rapport aux équipes de direction des établissements susceptible de générer des conflits (*cf. points 1.1.2 et 1.3.3.3*).

Ce panorama général des personnels montre la diversité juridique des situations et les difficultés pratiques auxquelles le gestionnaire de l'établissement peut être confronté, exigeant de sa part à la fois de solides compétences statutaires en droit de la fonction publique et en droit du travail et l'aptitude à faire face à d'éventuels conflits de compétences avec les responsables de la collectivité de rattachement.

2.2.2. Les services de ressources humaines à mutualiser et leur niveau

Le périmètre de la fonction gestion des ressources humaines est différent selon les populations de personnels concernées.

Le périmètre des missions de gestion des ressources humaines n'est pas identique pour toutes les catégories de personnels présents dans l'établissement, fonctionnaires et contractuels du ministère et

¹⁴ Ce dispositif n'était d'ailleurs pas appliqué avant la réforme de 2004, l'Etat n'intervenant pas dans la rémunération des TOS contractuels qui était assurée par les EPLEFPA avec la participation des pensions versées par les familles (le pourcentage de prélèvement sur les pensions devait être fixé par arrêté ministériel ; aucun arrêté n'a été pris postérieurement à 1985).

personnels contractuels sur budget.

Deux types de fonctions doivent être distingués : d'une part, les tâches administratives liées à la gestion de proximité des fonctionnaires et des agents contractuels du ministère ; d'autre part le recrutement et la gestion des contractuels sur budget et des agents de droit privé.

A l'égard des personnels du ministère, l'établissement assure le premier niveau de gestion incluant le suivi de leur carrière, les propositions d'avancement, la conduite des entretiens d'activité.

A l'égard des agents contractuels recrutés sur budget, les missions relevant de l'établissement comportent la gestion de l'ensemble des opérations depuis l'engagement de l'agent jusqu'au terme de son contrat : rédaction du contrat de recrutement, gestion de la paie, suivi de tous les événements (congés, absences, maladies, accidents ...), gestion de la fin de contrat et du licenciement éventuel. Il en est de même de la gestion des personnels de droit privé des ateliers et des exploitations.

Justifications de la mutualisation

La complexité et le caractère transversal des questions soulevées par la gestion des personnels justifient que l'essentiel de ces fonctions soit confiées à des spécialistes regroupés au sein d'un pôle administratif placé auprès du directeur. Le maintien dans les centres de l'ensemble de la gestion des personnels qui y sont affectés risquerait, compte tenu de la faiblesse des dotations en personnels administratifs, d'aboutir à un éclatement de l'exercice de cette mission au détriment de sa professionnalisation.

Les contrats des personnels recrutés par les établissements présentent fréquemment des lacunes : le constat d'un certain amateurisme dans l'élaboration des contrats à l'origine de risques contentieux significatifs (notamment indemnitaires) justifie que la rédaction des contrats et leur suivi (fin de contrat) soient assurés par le service administratif central de l'établissement, à condition que le gestionnaire et son équipe soient suffisamment formés à ce type de problématique (*cf. formation juridique des attachés en établissements et nécessité du travail en réseau : point 2.5*). La forte proportion des personnels contractuels d'établissement rend d'autant plus nécessaire un soutien juridique pour la rédaction et le suivi des contrats.

Cette organisation devrait être complétée par un soutien de l'administration centrale qui pourrait fournir localement des documents-types pour aider les gestionnaires, comme par exemple des modèles de contrats actualisés régulièrement en fonction des évolutions juridiques applicables aux contractuels de droit public et aux salariés relevant du droit du travail.

Une répartition de la fonction doit être organisée entre le niveau central de l'établissement et ses centres, de façon à maintenir une part de gestion de proximité sur sites.

Si la mutualisation de la fonction de gestion des ressources humaines permet d'améliorer la professionnalisation des gestionnaires, elle ne doit pas pour autant dessaisir les responsables des centres de toutes compétences dans ce domaine.

En application de l'article R. 811-26 du code rural, « Le directeur de l'EPL recrute et gère le personnel rémunéré sur le budget de l'établissement ... ».

Si, conformément à ces dispositions, il appartient au directeur de l'établissement de recruter les personnels sur budget, il est toutefois souhaitable de maintenir dans les centres une gestion de

proximité des agents, par exemple pour leurs congés, leurs absences, l'exercice quotidien du travail, dans la mesure où le directeur du centre, qui est leur responsable direct, a la charge de l'organisation et de la répartition du travail (art R. 811-30 : « Chaque directeur de lycée ou de centre de formation a autorité sur les personnels qui y sont affectés ou qui sont mis à sa disposition ... »).

L'analyse du recrutement des agents contractuels sur budget permet de distinguer deux étapes : la 1^{ère} relevant du directeur de centre correspond aux opérations préliminaires de recherche des candidats et à leur premier tri ; la 2^{ème} phase comprend la réception des candidats retenus par le directeur de centre, l'entretien d'embauche par le binôme constitué du directeur de l'EPLEFPA et du directeur de centre ; la rédaction et la conclusion du contrat ainsi que le suivi de son exécution (suivi de la paie, gestion de la fin de contrat) doivent être réalisées au niveau du directeur de l'établissement par le pôle administratif sous l'autorité du gestionnaire de l'établissement.

Certains établissements, comme l'EPLEFPA de Douai, ont formalisé cette répartition sous la forme d'un « guide à l'usage des personnes chargées du suivi du personnel » décrivant la répartition des opérations. Ce guide distingue les attributions de la cellule « suivi du personnel de l'EPL » confiées au siège de l'établissement et celles des gestionnaires de proximité sur site qui sont les interlocuteurs de premier niveau des personnels : les gestionnaires sur site transmettent aux agents, en relation avec le responsable du site, les informations et les demandes de la cellule de suivi du personnel du siège et sont seuls habilités à interroger cette cellule en cas de difficulté. Ce guide liste les informations que les gestionnaires doivent adresser obligatoirement au siège et indique les délais à respecter : pièces du dossier d'embauche, informations sur la situation des salariés, attestations d'absence et de maladie, états de service en heures, ... (*Annexe 5 : Guide à l'usage du personnel de l'EPL de Douai*).

Les opérations nécessitant une relation de proximité ne sont pas mutualisables.

Inversement, les opérations d'ordre technique n'exigeant pas de relations de proximité entre l'agent et son supérieur doivent être confiées au pôle administratif de l'établissement pour des raisons de sécurité juridique (*cf. Annexe 6 : Grille de suivi du personnel de l'EPL de Douai*).

Le principe de répartition à appliquer consiste à mutualiser tout ce qui relève de la gestion-type et à maintenir dans les centres une gestion de proximité pour les actes nécessitant des contacts entre agents et supérieur direct : contrat-type à mutualiser ; sélection des personnels non mutualisables (intervention du responsable de centre) ; gestion de la paie et suivi administratif du contrat mutualisables.

2.2.3. Conséquences sur l'organisation de l'EPLEFPA

La mutualisation interne à l'EPLEFPA conduit à la constitution et à la généralisation d'un pôle administratif renforcé dirigé par un secrétaire général.

La note de service de la DGER du 6 mars 2006¹⁵ a affirmé la nécessité de consolider la fonction de gestionnaire d'établissement sous l'appellation de secrétaire général, bien que ces termes ne correspondent pas dans les établissements publics locaux d'enseignement à un statut d'emploi fonctionnel.

Cette fonction doit être confortée dans l'établissement pour répondre aux exigences et aux évolutions de ses missions. Elle doit aussi être valorisée afin de pouvoir s'inscrire dans une dynamique professionnelle reconnue.

15 Note de service DGER/SDEPC/N2006-2030 du 6 mars 2006.

Au sein de l'EPLEFPA, les deux types de fonctions de gestionnaire, secrétaire général gestionnaire de l'établissement et gestionnaire de centre, doivent être distingués. Ces fonctions correspondent à des profils différents, en termes de compétences et d'expériences, dont il devrait être tenu compte lors des affectations et qui implique la **définition de profils de postes** spécifiques adaptés à ces deux métiers, comme prévu au référentiel défini par la note de service de 2006.

Le gestionnaire de l'EPLEFPA est le collaborateur direct du directeur, le conseiller des directeurs de centre ; membre de l'équipe de direction, il participe au pilotage de l'établissement. A noter que ses fonctions ne sont pas décrites dans le code rural comme le sont celles du gestionnaire d'EPL dans le code de l'éducation (art R. 421-13).

Le gestionnaire de centre est le collaborateur du directeur de centre et membre de l'équipe de direction du centre.

En cas de restructuration-fusion, le regroupement des compétences au pôle administratif de l'EPLEFPA peut se faire par étapes progressives, en fonction de l'avancement de la restructuration et de l'évolution des moyens en personnels sur les différents sites : à Bordeaux, par exemple, la paie est encore préparée par les sites et la rédaction des projets de contrats est faite dans chaque centre, même si en définitive les contrats sont vérifiés par le responsable du pôle administratif de l'EPLEFPA avant mise à la signature du directeur.

Des mutualisations de gestion des personnels entre EPLEFPA sont également envisageables, pour autant que les établissements impliqués soient suffisamment proches géographiquement.

Propositions sur la gestion des ressources humaines

- Mutualiser l'exercice de la fonction en répartissant les opérations entre le niveau central de l'EPLEFPA et ses centres constitutifs selon le principe suivant : distinguer les opérations relevant d'une gestion-type mutualisables au siège (rédaction des contrats, suivi de la gestion, service paye, gestion de la fin des contrats) et celles nécessitant des relations de proximité à assurer sur sites (participation au choix des candidats, gestion de proximité des agents).
- Définir les profils de postes de gestionnaires (gestionnaires d'établissement et gestionnaires de centres), en tenant compte de la différence des fonctions de GRH leur incombant.
- Consolider le pôle administratif central de l'établissement en matière de gestion des ressources humaines.
- Renforcer la formation des agents en droit des personnels et en gestion des ressources humaines (plan de formation, actions de formation au niveau régional ou inter-régional, mise en place d'outils d'information juridique et d'aide à l'élaboration et au suivi des contrats).
- Actualiser la rédaction des articles R. 811-85 et suivants du code rural relatifs à la rémunération des personnels ouvriers et de service affectés à la restauration et à l'hébergement en EPLEFPA.

2.3. La fonction achat

L'exercice de cette fonction est marqué par la complexité du droit des marchés publics dont la méconnaissance est un facteur de risques juridiques élevés pour l'établissement acheteur qui

encourt la sanction du juge administratif, du juge du référé précontractuel et contractuel, du juge des comptes et du juge pénal.

Les EPLEFPA sont, comme tous les acheteurs publics, soumis au code des marchés publics, sauf, comme le rappelle l'article R. 811-74 du code rural *in fine*, en cas d'adhésion à une coopérative ou à un groupement de producteurs. Bien que « leur conduite et leur gestion se réfèrent aux usages et pratiques commerciales des professions concernées » (art R. 811-9 du code rural), **les exploitations agricoles des établissements** sont, comme les autres centres constitutifs de l'établissement public non dotés de la personnalité juridique, soumises aux obligations liées au droit de la commande publique parfois difficilement compatibles avec les modes de gestion des entreprises commerciales. Toutefois, la disposition précitée autorise l'établissement, pour les seuls besoins de son exploitation, à adhérer à des coopératives ou à des groupements liés à son secteur professionnel, qui peuvent mutualiser les approvisionnements et la commercialisation des produits (ex : achat de produits de traitement des cultures, d'aliments pour animaux ...). L'exonération des règles du code des marchés est subordonnée au fait d'être membre de ces organismes professionnels et d'acheter par leur intermédiaire. En dehors du cas particulier des exploitations, les établissements doivent pour tous leurs autres achats respecter les règles du code des marchés publics.

Afin d'alléger leurs procédures administratives d'achat, les établissements ont intérêt à recourir, pour les besoins de leurs exploitations et chaque fois que leurs commandes s'y prêtent, à ce mécanisme dérogatoire d'adhésion à des groupements ou à des coopératives.

L'établissement acheteur doit maîtriser les procédures d'achat et pouvoir justifier ses choix en matière de publicité et de procédure de mise en concurrence.

L'application du droit de la commande publique nécessite un niveau de technicité et de compétence d'autant plus grand qu'elle laisse aux opérateurs la liberté de choix des modalités de publicité et de procédure en-dessous de certains seuils, tout en imposant le respect des principes fondamentaux de transparence et d'égalité des candidats quel que soit le montant du marché.

Lorsque les obligations et les procédures ne sont pas formalisées, la marge d'autonomie des opérateurs fait appel à des compétences spécialisées et implique des arbitrages générateurs de risques.

La mutualisation des compétences internes à l'établissement et la constitution d'un secrétariat général renforcé et convenablement formé sont, comme pour l'exercice de la fonction gestion des ressources humaines, nécessaires pour assurer la fonction achat et en minimiser les risques.

En effet, les seuils des procédures formalisées de publicité et d'appels d'offres (90 000 euros HT et 193 000 euros HT) s'appliquent aux EPLEFPA et peuvent être plus facilement atteints lorsque l'établissement comporte de multiples centres.

Dans un souci de cohérence, la première partie de l'article R. 811-74 du code rural, qui renvoie actuellement aux titres III et IV du code des marchés publics, dispositions abrogées, doit être réécrite sur le modèle de l'article R. 421-72 du code de l'éducation¹⁶, même si les dispositions du code des marchés publics relatives aux collectivités territoriales sont déjà complètement applicables aux EPLEFPA.

Les articles 8 et 9 du code des marchés publics offrent aux acheteurs publics plusieurs possibilités de mutualisation de leurs achats par le recours à des groupements de commandes.

¹⁶ Article R. 421-72 du code de l'éducation : « Les marchés de travaux, de fournitures et de services (des EPLE) sont passés conformément aux dispositions du code des marchés publics applicables aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux ».

L'article 8 de ce code prévoit, en effet, que « Des groupements de commandes peuvent être constitués :...Entre des collectivités territoriales, entre des établissements publics locaux ou entre des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ».

La mutualisation des achats par l'adhésion à un groupement de commandes permet de sécuriser les procédures et de réaliser des économies.

La mise en œuvre des procédures des marchés publics et l'évaluation des besoins d'achats qui relèvent du gestionnaire de l'établissement constituent des opérations délicates. Même si la plupart des marchés des établissements relèvent de la procédure adaptée en raison de leur montant généralement inférieur au seuil de 193 000 euros pour les marchés de fournitures et de services, ils doivent faire l'objet d'une publicité dont les modalités ne sont formalisées qu'au-dessus de 90 000 euros et qui sont choisies par l'acheteur en-dessous de 90 000 euros avec corrélativement les risques juridiques correspondants.

En dessous de 90 000 euros, il appartient à l'acheteur de déterminer le support de publicité (publication, affichage, mise en ligne...) approprié aux caractéristiques et à l'objet du marché ce qui fait reposer la validité de la procédure sur son professionnalisme.

Les procédures de mise en concurrence en-dessous de 193 000 euros relèvent également du choix de l'acheteur qui n'est pas pour autant dispensé, dans le cadre de la procédure adaptée, de respecter les principes d'égalité des candidats et de transparence de la commande publique et donc d'ouverture à la concurrence.

Les établissements ne disposant pas d'un « service achat » spécifique, la professionnalisation du gestionnaire de l'établissement en matière d'achats publics doit être renforcée. Si la fonction achat n'est pas mutualisée entre plusieurs établissements au sein d'une plateforme administrative commune, elle doit être assurée au niveau du secrétariat général de l'EPLEFPA, interlocuteur des fournisseurs extérieurs pour l'ensemble des centres de l'établissement.

En cas d'adhésion à un groupement, l'article 8 du code des marchés offre le choix aux acheteurs entre plusieurs formules de mutualisation répartissant différemment les tâches entre le coordonnateur et les adhérents : les conventions constitutives des groupements peuvent ainsi conférer un rôle plus ou moins important aux adhérents du groupement dans l'opération d'achat en fonction de la configuration retenue :

- soit le coordonnateur ne se charge que de l'organisation des opérations de sélection, laissant à chaque membre le soin de signer son marché à hauteur de ses besoins ;
- soit le coordonnateur signe un marché unique pour tous les membres et l'exécute en passant toutes les commandes ;
- soit le coordonnateur signe le marché ; celui-ci est ensuite exécuté par chaque membre qui passe ses commandes pour ses besoins propres.

Les établissements, qui font le choix de l'achat groupé, ont à leur disposition plusieurs solutions dont certaines impliquent qu'ils conservent des compétences pour passer leurs commandes.

Des groupements d'achats communs entre EPLEFPA et EPLE de l'Education nationale sont déjà constitués pour les denrées alimentaires, les consommables, la fourniture d'énergie (fuel...), la téléphonie et les autres biens et services destinés à assurer le fonctionnement et la maintenance des équipements, comme par exemple l'entretien des ascenseurs.

L'exercice de la fonction achat nécessite non seulement des compétences juridiques spécialisées, mais aussi une organisation du travail en binôme, garantissant une étroite coordination entre juriste et expert technique capable d'analyser correctement les besoins préalablement au lancement des procédures d'achat.

La fonction achat porte pour l'essentiel sur des biens et services nécessaires à la mise en œuvre des compétences transférées aux régions.

Certaines régions mènent d'ailleurs une politique active de conseils et d'incitation à la mutualisation des achats en constituant des structures spécifiques d'appui à la passation des marchés publics.

Cette fonction génère toutefois un travail administratif reposant sur les personnels administratifs de l'établissement rémunérés par l'Etat qui pourrait théoriquement sous-tendre une demande de compensation en moyen supplémentaire auprès de la collectivité de rattachement, à condition toutefois de pouvoir évaluer avec précision le temps de travail exact consacré par ces agents à cette fonction.

Propositions sur la fonction achat

- Renforcer la formation des gestionnaires en droit de la commande publique.
- Inciter les établissements à mutualiser leurs achats et à participer à des groupements d'achats, notamment avec les EPLE de l'EN.
- Rappeler aux établissements la possibilité d'adhérer à des groupements et à des coopératives pour les achats de biens strictement nécessaires à l'activité professionnelle de leurs exploitations.
- Revoir la rédaction de l'article R. 811-74 du code rural pour mettre sa première partie en cohérence avec le code des marchés publics.

2.4. La fonction comptable

La fonction comptable peut être organisée selon des modalités différentes prévues par le code rural aux articles R. 811-55 et R. 811-56 :

Aux termes de l'article R. 811-55, « Les postes comptables de plusieurs établissements publics locaux peuvent être confiés à un même agent comptable » et aux termes de l'article R. 811-56, « les fonctions d'agent comptable sont confiées à un fonctionnaire du corps des attachés d'administration du ministère de l'agriculture et de la pêche ou à un fonctionnaire détaché dans ces corps, si l'importance de l'établissement public local justifie un agent comptable à temps plein ou pour les groupements comptables d'établissements publics locaux.

En cas de groupements, l'agent comptable siège dans l'un des établissements publics locaux choisi par le directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, après avis de la région. L'agent comptable perçoit, outre sa rémunération principale, une indemnité de caisse et de responsabilité pour la gestion des différents postes comptables dont il est titulaire.

Ces mêmes fonctions sont confiées à un agent des services extérieurs du Trésor si l'importance de l'établissement public local ne justifie pas qu'il soit recouru à un agent comptable à temps plein ».

Ces dispositions permettent d'organiser la fonction comptable selon plusieurs configurations :

- soit il est créé une agence comptable commune à plusieurs EPLEFPA qui assure la comptabilité de 2 à 6 établissements sous la responsabilité d'un agent à temps plein qui est -soit un attaché du ministère, soit un fonctionnaire détaché de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;
- soit la fonction d'agent comptable est exercée par un fonctionnaire de la DGFIP en adjonction de service (l'agent nommé comptable de l'établissement exerce cette fonction en plus d'autres activités comptables au profit de collectivités et établissements publics) ;
- soit « si l'importance de l'établissement le justifie » (cf. art R 811-56), un agent comptable à temps plein assure la comptabilité de l'établissement.

Le mouvement de regroupement des agences comptables a été engagé dans les EPLEFPA, comme dans les EPLE du ministère de l'éducation nationale qui a entrepris de réorganiser les agences comptables de ses établissements en établissant au préalable une carte comptable cible par académie, fondée sur un nombre moyen d'établissements à rattacher à chaque agence.

La comptabilité d'une partie des EPLEFPA est tenue par des agences comptables regroupées compétentes pour 2 à 6 établissements selon les cas. Une quinzaine d'agences communes couvrant environ 25% des établissements ont été constituées, sans que cela résulte d'une réelle planification préalable avec des objectifs prédéfinis. Les regroupements résultent le plus souvent d'initiatives locales et régionales sous l'impulsion du CSRFD comme en région Rhône-Alpes ou du comptable lui-même comme en Auvergne.

La mise en place d'agences communes se traduit par la désignation d'un établissement-support et par la mutualisation de moyens et la contribution en ETP de chaque établissement : une agence comptable commune doit bénéficier de la part des EPLEFPA concernés d'apports en ETP qui peuvent être estimés entre 0,5 et 1 ETP (dotation de base de 0,5 par établissement, majorée éventuellement d'un complément tenant compte du volume des opérations à traiter et de leur complexité, du nombre de régies, des opérations de recouvrement liées aux impayés) ; cette participation doit faire l'objet d'un accord entre les établissements, une agence comptable organisée rationnellement devant atteindre une taille critique et traiter un volume minimal d'opérations annuelles.

La constitution d'agences communes de taille suffisante, d'ailleurs préconisée par la Cour des comptes, devrait être poursuivie dans la mesure où elle permet d'améliorer la qualité comptable par le regroupement et la spécialisation des agents dans la comptabilité spécifique des établissements publics locaux d'enseignement.

La réussite de ces opérations est toutefois subordonnée à ses conditions de préparation et de mise en œuvre, à l'analyse préalable des caractéristiques de chaque établissement concerné, à la mise à disposition de l'agence de moyens suffisants de fonctionnement et à une organisation du travail garantissant le maintien de relations de proximité entre agent comptable et responsables d'établissement (l'agent comptable doit pouvoir effectuer facilement des déplacements sur les différents sites de son ressort).

Toutefois, il est difficile, au vu des restitutions d'expériences des équipes de direction ou des conclusions des inspections menées dans des agences comptables, de préconiser une solution générale idéale, chacune des configurations réglementairement possibles présentant des aspects positifs liés le plus souvent aux qualités des personnes occupant les fonctions comptables : d'un côté, l'agence commune présente en principe l'avantage de regrouper des agents spécialisés dans le système comptable des EPLEFPA ; d'un autre côté, le comptable en adjonction de service, issu de l'administration des finances, est généralement reconnu pour ses compétences techniques et son

rôle d'appui et de conseil auprès des responsables des établissements en matière notamment de marchés ou de recouvrement de créances difficiles. Si certains responsables considèrent que l'agence commune regroupée peut avoir l'inconvénient, en raison de l'éloignement du comptable, de priver les directeurs d'établissement d'une assistance de proximité particulièrement utile, inversement, des agences comptables communes, couvrant l'ensemble des établissements de deux départements, donnent pleinement satisfaction (ex : agence de Bordeaux-Gironde compétente pour deux départements).

Pour éviter toute critique sur la qualité du recrutement des agents comptables non issus du trésor public, une vigilance particulière doit être apportée à la formation des agents affectés à ces fonctions et à leur sélection par le ministère. Cette préoccupation semble déjà prise en compte lors des recrutements actuels effectués après avis d'une commission comprenant des représentants de la DGER, de l'IEA et de la DGFIP, parmi des candidats ayant une solide expérience comme gestionnaire-secrétaire général d'établissement.

Propositions sur la fonction comptable

- Poursuivre le regroupement des agences comptables selon une analyse tenant notamment compte des caractéristiques propres de chaque établissement (taille, nombre de sites, volume et complexité des opérations traitées), de la qualification des personnels en place et des mouvements prévus (départs, mutations).
- Porter une attention particulière aux recrutements et à la formation des personnels affectés aux fonctions comptables (sélection, formation spécifique renforcée).

2.5. L'assistance juridique

Face à la diversité et à la complexité des problèmes juridiques auxquels les établissements doivent faire face, il est nécessaire d'organiser une mutualisation des informations, sans pour autant remettre en cause les compétences des structures existantes notamment du service des affaires juridiques (SAJ) au Secrétariat général du ministère, qui n'a ni la vocation ni les moyens au niveau central de traiter en direct l'ensemble des questions juridiques des établissements au quotidien : par exemple, le traitement des contentieux locaux nés des contrats des personnels recrutés par l'établissement sur son budget propre ne relèvent pas de ses compétences, même si ses conseils dans certains dossiers sont appréciés. En effet, s'il exerce en application du décret d'organisation du ministère, un rôle général d'expertise et de conseil pour l'ensemble des services et des établissements du ministère, il est plus particulièrement chargé de traiter le contentieux de niveau national.

Le réseau juridique interrégional du ministère sous l'autorité du SAJ¹⁷ apporte d'ores et déjà avec ses neuf conseillers implantés dans certaines DRAAF un soutien qualifié par des CSRFD d'utile et de qualité.

L'organisation en réseau, pour aider les établissements à résoudre rapidement leurs problèmes juridiques au jour le jour, constituerait un complément au dispositif existant d'expertise et de conseil mis en œuvre par le SAJ, sans empiéter sur ses attributions.

¹⁷ Circulaire SG/SAJ/C2009-9101 du 01 septembre 2009.

Localement, le traitement des questions juridiques fait appel à des compétences spécialisées dans des domaines d'une diversité telle que les gestionnaires en lycée ou en centres ne peuvent pas les maîtriser en totalité : les solutions préconisées pour apporter une aide juridique efficace au niveau local comportent 2 volets :

- le développement du **travail en réseau** permettant la mise en commun des informations et des compétences et la définition de procédures de fonctionnement et de coordination du réseau ;
- la construction d'**outils**, telle que des bases de données juridiques, comportant, outre les données brutes constituées par les textes applicables, des documents directement utilisables (fiches pratiques sur des sujets récurrents d'intérêt général et diffusion de modèles-types d'actes et de contrats).

Ces deux propositions ont déjà fait l'objet d'initiatives de la part de l'IEA qui exerce un rôle essentiel dans la formation des personnels en SRFD et en établissements et qui a construit une base recensant les textes législatifs et réglementaires intéressant l'enseignement agricole et les questions juridiques auxquels il est fréquemment confronté ; l'outil actuellement disponible sur chlorofil (rubrique métiers/recrutement) pourrait être facilement perfectionné grâce à un travail coordonné entre informaticien et inspection par l'insertion de liens entre les textes permettant d'effectuer des recherches thématiques plus pointues et de recenser l'ensemble des textes relatifs à des sujets donnés.

Le principal objectif est de veiller à la diffusion régulière et à jour de l'information législative, réglementaire et jurisprudentielle ciblée sur les principaux thèmes intéressant la vie des établissements (personnels, gestion, marchés...) pour faciliter l'exercice de leurs missions et éviter les erreurs juridiques basiques.

Ce travail d'information doit, pour vérifier sa compréhension et le compléter éventuellement de rendus d'expériences ou d'exemples concrets, être assorti d'échanges au cours de réunions régulières au niveau régional ou interrégional des attachés gestionnaires d'établissements (trimestrielles par exemple) qui pourraient être animées par le représentant de la DGER ou de l'IEA désigné à cet effet.

Les procédures de fonctionnement du réseau, fondées sur les objectifs d'efficacité, de rapidité et de fiabilité, devront être formalisées dans un document-charte, prévoyant plusieurs niveaux de réponses en fonction de la difficulté des questions et désignant une autorité de coordination des échanges apte à valider les informations diffusées.

La systématisation du travail en réseau des personnels impliqués dans le traitement des questions juridiques passe par l'identification d'interlocuteurs-relais susceptibles de répondre eux-mêmes ou de transmettre les interrogations à d'autres relais :

-au niveau de l'établissement, l'attaché-gestionnaire est, de par ses missions et sa formation, l'interlocuteur de premier niveau pour l'ensemble de l'établissement : il recueillerait les questions, y répondrait si elles relèvent de sa compétence et s'il a les moyens de les traiter, sous l'autorité du chef d'établissement et au besoin sous sa signature ;

-au niveau régional, l'interlocuteur est l'attaché en SRFD qui a vocation à répondre à ce type de questions. Ces attachés constituaient le réseau d'appui juridique dédié à l'origine au contrôle de légalité en DRAAF, qui devrait être réactivé. Si un attaché ne peut répondre lui-même, il pourrait soit saisir le conseiller juridique inter-régional du SAJ, soit saisir l'administration centrale.

Les attachés en SRFD devront être sensibilisés à cette fonction.

En outre, d'anciens directeurs ou directeurs-adjoints d'établissements pourraient momentanément être affectés auprès de DRAAF pour les aider dans cette mission, grâce à leur expérience professionnelle.

-au niveau central, les interlocuteurs resteraient, chacun pour ce qui le concerne, les sous-directions compétentes de la DGER et l'IEA ; il semblerait préférable d'avoir à ce niveau, un interlocuteur unique pour assurer la coordination et l'harmonisation des réponses. Pour des raisons liées notamment à l'antériorité et à la qualité du rôle déjà assuré par l'inspection dans la formation des personnels en SRFD et en établissements et dans la diffusion des informations juridiques, cette mission pourrait être confiée à l'IEA. Il serait également concevable de désigner, pour assurer cette mission de coordination, un binôme DGER-IEA en fonction du profil des personnes disponibles dans ces services, capables de s'investir dans cette mission.

Si le travail en réseau présente l'intérêt d'organiser la circulation des informations et des expériences entre les participants, il ne doit pas aboutir à un forum d'échanges non validés. Le réseau doit être piloté de façon à apporter aux membres des réponses fiables, rapides et simples ; toute question impliquant un degré d'investigation supérieur ou présentant un intérêt d'ordre général devrait, dans des délais utiles à préciser dans la charte de fonctionnement du réseau, être transmise pour traitement au SAJ, au conseiller juridique interrégional implanté en DRAAF ou directement au SAJ en administration centrale.

La mise en place et la formalisation du travail en réseau doit être complété par un travail de rapprochement avec les services des régions et de l'Education nationale (inspection d'academie et rectorat) :

- Les régions disposent, notamment en matière de marchés publics, de structures juridiques spécialisées performantes pouvant apporter leur appui aux établissements. Ainsi, en Aquitaine la région a créé une plate-forme commune pour les achats à laquelle les opérateurs publics peuvent adhérer.

- Il semble par ailleurs indispensable de développer des synergies avec l'EN qui a mis au point pour ses établissements des modèles d'actes et des outils d'information et d'aide à la décision performants, facilitant l'exercice du contrôle de légalité. Les établissements de l'EN partagent, pour l'essentiel, les mêmes préoccupations juridiques que ceux de l'enseignement agricole en raison de leur soumission à un cadre légal et réglementaire commun.

Propositions sur le thème de l'assistance juridique

- Mettre en place un réseau juridique des attachés en EPLEFPA comportant la désignation d'interlocuteurs relais à chaque niveau (local, régional, central), la formalisation des procédures de fonctionnement du réseau (réunions périodiques, modes de saisine et validation des réponses) et la désignation de l'autorité chargée de coordonner et de piloter le réseau.

- Réactiver le réseau d'appui juridique en SRFD :

- en sensibilisant les attachés à la fonction juridique ;

- en affectant le cas échéant auprès des DRAAF d'anciens responsables d'établissements pour les aider dans cette mission.

- Améliorer les outils d'aide à la décision (compléter la base de données de textes disponible sur chlorofil) et mettre à disposition des établissements des actes types, des fiches de procédure et des guides pratiques.

- Rechercher des synergies avec les services des régions et avec ceux de l'Education nationale dans les domaines juridiques d'intérêt commun.

* *

* *

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE,
DE LA RURALITÉ ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*La Directrice Générale de l'Enseignement
et de la Recherche*

Paris, le 11 FEV. 2011

Monsieur le Vice-Président,

Dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure 14 des assises de l'enseignement agricole public, vous avez remis à la DGER le rapport commandé sur la simplification du fonctionnement administratif de l'enseignement agricole.

Ce rapport préconise d'une part la mise en place d'une politique de régulation des enquêtes par leur programmation annuelle et d'autre part une analyse de fond de l'utilité de chaque enquête au regard du besoin des dialogues de gestion.

La Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche a décidé de mettre en place sans attendre ses préconisations et donne les instructions nécessaires à mes services. Les travaux correspondants sont en cours.

Concernant les dysfonctionnements observés dans le fonctionnement des conseils d'administration, vous avez préconisé la création d'une commission permanente du conseil d'administration ; le décret de création de cette commission paraîtra incessamment.

Dans le prolongement de ce travail et en vue d'approfondir les pistes dont la mise en œuvre opérationnelle le nécessite, je souhaite vous confier une nouvelle mission visant à :

- dans une première phase, faire l'inventaire des fonctions supports pouvant être mutualisées (fonction ressources humaines, logistique, comptabilité et finances, gestion des bourses...) au sein des, ou entre les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole, le cas échéant en vous appuyant sur des expériences régionales réussies ;
- me proposer dans une deuxième phase un guide des bonnes pratiques qui permettrait de déployer ces mutualisations sur l'ensemble du territoire national.

Monsieur Jacques BRULHET
Vice Président du Conseil Général de
l'Alimentation, de l'Agriculture et des
Espaces Ruraux


78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP – Tél : 01 49 55 49 55

Un point d'étape sera à prévoir en avril pour présenter les différentes pistes de mutualisation que vous aurez identifiées à ce stade de votre mission les fonctions et évaluer la possibilité de leur généralisation.

La mise en œuvre rapide des mesures des assises est une attente forte des agents, en l'occurrence des personnels chargés de l'administration de l'enseignement agricole dans les établissements, et des partenaires de l'enseignement agricole public. Aussi le caractère directement applicable des propositions qui me seront faites sera un élément clef du succès de cette mesure.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Vice-Président, mes salutations distinguées, *en le remerciant à nouveau pour le soutien prêté au CGAER dans la mise en œuvre des Fonds,*

Marion ZALAY



Annexe 2 : Lettre de désignation du Vice-Président



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION,
DE LA PÊCHE, DE LA RURALITÉ ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux*

Le Vice-Président
jacques.brulhet@agriculture.gouv.fr

Madame Danielle Gozard
Monsieur Denis Feignier
Inspecteurs généraux de l'agriculture

Monsieur Marcel Chevalier
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

110373

Paris, le - 7 MARS 2011

N/réf : AE/SM - ordre de service – mission n° 11047

Objet : Mutualisation des fonctions supports au niveau des EPLFPA

Madame Danielle Gozard assurera la coordination de la mission sur la mutualisation des fonctions supports au niveau des établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLFPA) avec la participation de Monsieur Denis Feignier et avec l'appui de Monsieur Marcel Chevalier.

Cette mission sera suivie par les Présidents de la sixième section « gestion publique et réforme de l'État » et de la cinquième section « recherche, formation et métiers », auprès desquels vous trouverez l'appui qui peut vous être nécessaire.

Il vous reviendra de remettre un rapport d'étape en avril 2011.

Vous voudrez bien vous conformer, pour la conduite de cette mission, aux dispositions du processus commun des missions, annexé au règlement intérieur du Conseil général.

Je vous rappelle que les propositions de simplification administrative que vous pourrez faire devront être mises en évidence.

Jacques Brulhet

Copie à :

- M. le Président de la 5^{ème} section
- Mme la Présidente de la 6^{ème} section
- Département missions

251 rue de Vaugirard – 75732 PARIS Cedex 15
Tél. : 01 49 55 56 74 - Fax : 01 49 55 80 70

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Direction générale de l'enseignement et de la recherche			
FAYOLLE Jean Pascal	DGER	Directeur général adjoint	11/03/11
GOMEZ Michel	DGER	Sous directeur EDC	21/03/11
VOCANSON Bruno	DGER	Chargé de mission FSE (MISSI)	22/03/11
BEURIER Michel	DGER	Chargé de mission (suivi des dotations) s/d EDC	16/03/11
Inspection de l'enseignement agricole			
GUILLET Patrice	Inspection EA	Inspecteur de l'enseignement agricole (Coordonnateur)	09/03/11
BARUTEAU Jean-Pierre	Inspection EA	Inspecteur de l'enseignement agricole (Chargé de Formation continue et apprentissage)	07/03/11
LEFEBVRE-BARDOT Monique	Inspection EA	Inspecteur de l'enseignement agricole (compétences générales)	07/03/11
HAZELLE Robert	Inspection EA	Inspecteur de l'enseignement agricole (Territoires)	07/03/11
TREMEAU Damien	Inspection EA	Inspecteur de l'enseignement agricole (compétences générales)	07/03/11
CAPPE Frédéric	Inspection EA	Inspecteur de l'enseignement agricole (compétences générales)	07/03/11
FERNIER Geneviève	Inspection EA	Inspecteur de l'enseignement agricole (compétences générales)	17/03/11
Chefs de service régional de la formation et du développement			
BLESSON Brigitte	DRAAF Aquitaine	Chef du SRFD	08/03/11
PEUZIN Jean	DRAAF Basse Normandie	Chef du SRFD	08/03/11

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LOUETTE Max	DRAAF Champagne Ardenne	Chef du SRFD	08/03/11
CHILE Marc	DRAAF Rhône Alpes	Chef du SRFD	08/03/11
GOGLINS Hubert	DRAAF Auvergne	Chef du SRFD	08/03/11
Directeurs d'EPLEFPA			
CLOMES Emmanuelle	EPLEFPA Airion (Oise)	Directrice	05/05/11
MICHEL Catherine	EPLEFPA du Loiret	Directrice	05/05/11
AILLET Jean-François	EPLEFPA de l'Aube	Directeur	05/05/11
DESCHAMPS Bernard	EPLEFPA Tours	Directeur	05/05/11
GIRODOT Thierry	EPLEFPA Saint- Germain-en-Laye	Directeur	05/05/11
RICARD Bruno	EPLEFPA du Loir et Cher	Directeur	05/05/11
CNERTA			
COLLIN Hugues	AgroSup Dijon	Responsable Equipe développement	02/05/11
EPLEFPA de Douai			
GADOUD Bruno	EPLEFPA Douai	Directeur	31/03/11
FAUVARQUE Isabelle	EPLEFPA Douai	Directrice du CFPPA	31/03/11
CLAISSE Monique	EPLEFPA Douai	Directrice du CFA	31/03/11
APPOURCHAUX Laurence	EPLEFPA Douai	Directrice adjointe LEGTA	31/03/11
SANSEN Laurent	EPLEFPA Douai	Attaché Gestionnaire de l'EPLEFPA	31/03/11

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
PAPIN Brigitte	EPLEFPA Douai	Gestionnaire des bourses	31/03/11
EPLEFPA de Bordeaux			
SIXTRE Alain	EPLEFPA Bordeaux-Gironde	Directeur	28 et 29/04/11
GROSJEAN Christophe	EPLEFPA Bordeaux-Gironde	Directeur adjoint « Formation continue et apprentissage »	28/04/11
LAPLACE Valérie	EPLEFPA Bordeaux-Gironde	Directeur adjoint « Expérimentation-production- développement »	28/04/11
EKUE Emilien	EPLEFPA Bordeaux-Gironde	Directeur adjoint « voie scolaire- développement des territoires »	28/04/11
DARAILLAN Jean-Claude	EPLEFPA Bordeaux-Gironde	Directeur adjoint LEGTPA Blanquefort	28 et 29/04/11
RENARD Philippe	EPLEFPA Bordeaux-Gironde	Proviseur LEGTA Libourne Montagne	28/04/11
BARRAU Alex	EPLEFPA Bordeaux-Gironde	Proviseur EVO La Tour Blanche	28/04/11
COMBALIER Pierre-Jean	EPLEFPA Bordeaux-Gironde	Directeur du CFPPA	28/04/11
BREZARD Dominique	EPLEFPA Bordeaux-Gironde	Chef de mission gestionnaire de l'EPLEFPA	28/04/11
VERHAEGHE Boris	EPLEFPA Bordeaux-Gironde	Gestionnaire du LEGTPA Blanquefort	28/04/11
COTTIGNIES Marie Hélène	EPLEFPA Bordeaux-Gironde	Gestionnaire EVO La Tour Blanche	28/04/11
LAVIE Danièle	EPLEFPA Bordeaux-Gironde	Gestionnaire paye de l'EPLEFPA	28/04/11

Annexe 4: Protocole d'échanges inter-centres de l'EPLEFPA de Bordeaux



EPLEFPA
ETABLISSEMENT PUBLIC LOCAL D'ENSEIGNEMENT ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE AGRICOLES

BORDEAUX
GIRONDE

PROTOCOLE D'ÉCHANGES INTER CENTRES

« PRINCIPES GÉNÉRAUX »

I/ Rappel des règles en vigueur quant à la mise en œuvre :

Le présent protocole s'applique en référence aux dispositions de l'instruction codificatrice n° 94-100.M99 du 22 septembre 1994, portant réglementation comptable des EPLEFPA (Titre II, chapitre 3-8),



AOC SAUTERNES
1ER CRU CLASSE



CHATEAU GRAND BARIL
CHATEAU REAL CAILLOU
AOC MONTAGNE SAINT-EMILION
AOC LALANDE DE POMEROL



CHATEAU
DILLON
AOC HAUT-MÉDOC
CRU BOURGEOIS

PRINCIPES GÉNÉRAUX RETENUS :

↳ chaque fois qu'une opportunité de mise en place d'outils de relevés d'informations intermédiaires sera possible (sous-compteurs...), elle sera privilégiée (lors de travaux, de restructurations...) afin de faciliter l'identification des charges de manière directe

↳ dans les autres cas, lorsque des affectations directes ne seront pas possibles, c'est par l'intermédiaire de clés de répartitions que les charges seront réparties.

II/ Les charges de fonctionnement générales liées aux activités ayant un caractère spécifiquement « EPLEFPA »:

A/ LES CHARGES « EPLEFPA » - DÉFINITION

Sont identifiées comme charges à caractère spécifiquement « EPLEFPA », les charges engagées pour des activités de nature transversale servant l'activité globale de l'EPLEFPA et n'étant pas spécifiques à un ou à des centres ou encore à une mission.

B/ PRINCIPES :

↳ les sommes inférieures à 100 euros ne seront pas retenues et seront affectées directement au centre réalisant l'engagement, ceci dans un souci de simplification des actes de gestion

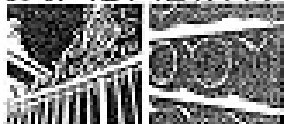


84, avenue du Général de Gaulle - 33294 BLANQUEFORT CEDEX
Tel : 05 56 35 56 35 - Fax : 05 56 35 56 00
epfbordeaux-gironde@educagri.fr



EPLEFPA
ETABLISSEMENT PUBLIC LOCAL D'ENSEIGNEMENT ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE AGRICOLES

Bordeaux



EPLEFPA
ETABLISSEMENT PUBLIC LOCAL D'ENSEIGNEMENT ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE AGRICOLES

Bordeaux
BORDEAUX
GIRONDE

B/ ÉCHANGES ENTRE LES EXPLOITATIONS ET LES CENTRES DE FORMATION :

En fonction de la configuration des sites, l'inventaire des charges de fonctionnements partagées sont référencées annuellement dans l'annexe n°2.

IV/ Les échanges de personnels :

A/ PRINCIPE :

Quelle que soit la catégorie de personnels, le coût sera établi au réel de la charge salariale brute sur la base de la quotité de service réalisé. Pour les fonctionnaires titulaires non gagés, le coût sera établi en référence au coût annuel théorique dans le grade et l'échelon.



ADC SAUTERRE
149 RUE CLAUDE



CENTRAL ORGANISME
CULTUREL AGRICOLE
MONTAGNE SAINT-HILAIRE
2 LAUNAY DE POISSY



Dillon
DILLON
ADC HAUT-MÉNAGE
241 RUE ROBERT

B/ CALENDRIER :

Lors du Conseil d'Administration de printemps, les échanges prévisionnels pour l'année scolaire suivante sont présentés et le budget de l'EPLEFPA modifié en conséquence si nécessaire.

Lors du Conseil d'Administration d'automne, les échanges réalisés pour l'année scolaire précédente sont présentés et mis en œuvre dans le cadre d'une refacturation de soldes dus entre centres.

Système documentaire de référence concernant la mise en œuvre et le suivi du protocole au 1^{er} janvier 2011 :

- ⇒ annexe 1 : Tableau de répartition des charges générales « EPLEFPA »
- ⇒ annexe 2 : Tableau de répartition des charges de fonctionnement inter centres
- ⇒ annexe 3 : Tableau de répartition des échanges de personnels



EPLEFFPA
ÉTABLISSEMENT PUBLIC LOCAL D'ENSEIGNEMENT ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE AGRICOLES

BORDEAUX

GIRONDE

Les comptes de référence pris en compte sont les suivants :

6018→	Combustibles
6061→	Eau
6062→	Gaz
6063→	Électricité
6066→	Fournitures d'entretien et de petit équipement
6067→	Fournitures et matériels d'enseignement
6068→	Autres fournitures non stockées
6122→	Crédit-Bail mobilier
6132→	Location de matériel
6152→	Travaux d'entretien et de réparation sur biens immobiliers
6155→	Travaux d'entretien et de réparation sur biens mobiliers
6181→	Documentation générale et administrative
6183→	Documentation technique et pédagogique
6185→	Frais de colloque, séminaires, conférences
6231→	annonces et insertions
6233→	Foires et expositions
6236→	Catalogues et imprimés
6237→	Publications
6257→	Réceptions
626 →	Frais postaux et télécommunications



AOC SAUTERNES
1ER CRU CLASSE



AOC MONTAGNE SAINT-EMILION
AOC LALANDE DE POMEROL



AOC HAUT-MÉDOC
CRU BOURGEOIS

D'autres comptes peuvent être concernés, compte tenu d'évolutions éventuelles de pratiques comptables au sein de l'EPLEFFPA.

• Champ d'application :

- les sites de Bommès et Montagne
- dans le cas du site de Blanquefort, le principe de répartition à la source est facilité par la prise en charge directe des structures immobilières par centre et n'implique le recours au présent protocole.



84, avenue du Général de Gaulle - 33294 BLANQUEFORT CEDEX
Tél : 05 56 35 56 35 - Fax : 05 56 35 56 00
epl.bordeaux-gironde@educagri.fr

GUIDE A L'USAGE DES PERSONNES CHARGEES DU SUIVI DU PERSONNEL

Diffusion : Ensemble des personnels de la cellule « suivi du personnel de l'EPL » (B Papin, Stéphanie Delzenne, Claudine Carlier), des comptables (Nadia Boudjbiha, Noëlle Cauchy, Anne Merville), des gestionnaire de proximité basés sur les sites (Sophie Gabelle, Sophie Dohein, Hadrien Michalak), des responsables (Monique Claisse, Isabelle Fauvarque, Julien Reis, Laurence Appourchaux, Henry-Louis Bourgois, Lydie Dethy, Sophie Dohein, Laurent Sansen, Hadrien Michalak, Bruno Gadoud).

Personnes chargées de la mise à jour de ce guide : Brigitte Papin/ Isabelle Fauvarque.

Le suivi du personnel de l'E P L E A est assuré par :

- Une cellule « suivi du personnel de l'EPL » (cellule « SP ») qui fonctionne sur le siège de l'EPL à DOUAI
- Des gestionnaires de proximité basés sur chaque site qui assurent les relations entre les personnels dont ils sont l'interlocuteur privilégié et la cellule « suivi du personnel ». Ils sont à ce titre chargés de transmettre sur leur site en relation avec le responsable de site, les informations ou sollicitations de la cellule « suivi du personnel ». Ils sont seuls habilités à interroger cette dernière (en cas d'anomalie de paie par exemple).

L'ensemble des procédures établies relatives au suivi du personnel est formalisé dans un tableau joint (doc « PRO. PERS ») et fait l'objet de précisions ci-dessous.

Le respect des procédures établies conditionne le bon fonctionnement du service et garantit le versement des paies dans des délais corrects.

Rappel :

Intervenants de l'EPL :

Contractuels du budget	<ul style="list-style-type: none">• Agent Contractuel sur Budget non titulaire(ACB)• Agents titulaires : Gagés	Poste délibéré par le conseil d'administration de l'EPL. Coût supporté par le budget de l'EPL.
Agents de l'état	<ul style="list-style-type: none">• Titulaires• Agent Contractuel d'Enseignement National(ACEN) ou Agent Contractuel Régional (ACR)	Poste créé et supporté par la DGER ou la DRAAF

Vacataires de l'EPL :

- Toute personne qui n'est pas ACB de l'EPL (soit : agent de l'Etat , intervenant professionnels , ACB d'un autre EPL,...) réalisant des interventions limitées dans le temps contractualisées préalablement (lettre d'engagement ou convention précisant période , nature, volume horaire maximum prévu et modalités de règlement des interventions).
- Tarifs (prévus dans le cadre d'une lettre d'engagement) votés par le conseil d'administration.

1- EMBAUCHE-RECRUTEMENT

1-1-CONTRACTUELS

Préalablement à toute embauche, un dossier est à constituer comprenant :

- l'imprimé « Fiche de Recrutement Formateur (FRF) ou ATOSS(FRA) »
- les pièces jointes , à savoir :
 - Une copie certifiée conforme des diplômes
 - Une copie de la carte de sécurité sociale
 - Une copie du livret de famille
 - Un relevé d'identité bancaire, postale ou de caisse d'épargne
 - Un certificat médical témoignant de l'aptitude au travail
 - Une attestation de non paiement de supplément familial au conjoint
 - Une copie de la déclaration unique d'embauche (La déclaration unique d'embauche doit être effectuée par le gestionnaire de proximité au plus tard 8 jours avant la date d'embauche (N° SIRET du site à faire apparaître))
 - Un extrait de casier judiciaire n°3 (demandé par la cellule SP)

Ce dossier doit être envoyé au moins 8 jours avant la date de début de contrat pour que le contrat de travail puisse être établi avant l'embauche et que la paie puisse être effectuée dans le mois concerné pour toute embauche prenant effet avant le 10 du mois. Les payes étant clôturées à partir du 10, les agents embauchés après cette date recevront leur rémunération à la fin du mois suivant, une avance sur salaire pouvant être déclenchée sur demande dans ce cas.

Dans la mesure du possible, pour les contrats annuels, la date de fin est fixée au 31 Août.

1-2-INTERVENANTS EXTERIEURS A L'EPLEFPA EN HEURES SUPPLEMENTAIRES OU VACATIONS

1-2-1-Intervention en vacances :

Une lettre d'engagement doit être établie (document « LE ») et transmise avec les pièces jointes (copie de la carte SS et RIB) à la cellule « S.P » au moins 8 jours avant l'intervention. Cette lettre doit comporter obligatoirement une date de début et une date de fin des interventions.

Les taux en vigueur sont récapitulés dans un document (TX) (cf document joint) régulièrement actualisé par la cellule « S.P » et transmis aux sites.

Un état de réalisation (document HSV) précisant les réalisations effectives est établi en fin d'intervention par le gestionnaire de proximité à partir des informations transmises par les agents et validées par les responsables pédagogiques et de site. Il permet d'établir le bulletin de paie correspondant et de déclencher la paie.

1-2-2-Interventions régies par une convention :

Une convention est possible (à la place de la lettre d'engagement) :

- dans le cas d'intervention de sous-traitance pédagogique négociée avec une entreprise : dans ce cas, il est nécessaire que cette dernière fournisse une attestation émanant de l'URSSAF précisant que la structure est à jour de ses obligations sociales. La facture établie pour la prestation doit comporter le n° SIRET.

- dans le cas où l'intervention d'un travailleur indépendant formateur sans lien de subordination envers le prestataire qui l'emploie, qui exerce à titre exclusif ou principal une activité de formation en toute indépendance et qui est immatriculé à l'URSSAF : une attestation de déclaration d'existence est à fournir.

2- SUIVI DU PERSONNEL

L'activité des intervenants (contractuels ou extérieurs) fait l'objet :

- D'un état de service prévisionnel remis en début d'année scolaire aux personnels de la structure (pour les contractuels et les gagés) ou d'une lettre d'engagement (pour les intervenants extérieurs)
- D'une déclaration hebdomadaire (cf document « Réalisations hebdomadaires » (RH)).
- D'un état de réalisation annuel pour les personnels de la structure (pour les contractuels et les gagés) ou d'un bilan des réalisations (document « HSV ») pour les extérieurs.

Toute modification de la situation d'un salarié (maladie, changement de situation administrative, temps de travail, adresse, situation familiale, mariage, naissance, divorce, décès) doit être immédiatement communiquée à la cellule « S.P » (cf document CS à accompagner des pièces justificatives).

En ce qui concerne les congés de maladie et accident de travail ainsi que pour toute prolongation d'arrêt de travail prescrit par le médecin, il est demandé au site concerné :

- De prévenir au plus vite par téléphone la cellule « S.P »
- D'envoyer le document « déclaration d'absence (document « DA ») complété en joignant l'arrêt de travail signé par le médecin
- D'envoyer dès la reprise du travail, une nouvelle fois, le document « DA » après avoir rempli la partie « reprise d'activité ».

A noter que les certificats d'arrêts de travail initiaux doivent être envoyés à la cellule « S.P » même si l'arrêt intervient pendant une période de vacances scolaires.

Les indemnités journalières versées par la Sécurité Sociale à l'agent non titulaire en cas de congé maladie sont déduites du traitement à partir du quatrième jour d'arrêt (les 3 jours de carence sont pris en charge par l'établissement). Cette disposition concerne les agents dont l'ancienneté est au minimum de 4 mois de service.

Il est rappelé que le versement du supplément familial de traitement est lié, pour les enfants ayant moins de 20 ans, à l'envoi d'une attestation de l'employeur du conjoint spécifiant que ce dernier ne touche pas le supplément familial. Pour les plus de 16 ans, le versement du supplément familial est conditionné à la poursuite d'études. Dans ce cas un certificat de scolarité doit être transmis à la

cellule « S.P ». (Le salarié sera sollicité par cette dernière dans les mois qui précèdent la date d'anniversaire). En cas de non réception de ce document à la date d'anniversaire, le versement du supplément familial sera suspendu sans possibilité de rattrapage rétroactif.

En fin de contrat, l'imprimé « fin de contrat »(FC) est prérempli par la cellule SP, sur la base des informations communiquées par le responsable du site de rattachement, validées par le directeur du centre concerné, envoyé dans les délais réglementaires au gestionnaire de proximité pour information de l'agent et signature par ce dernier, puis retourné à la cellule SP pour suite à donner.

3- REGLEMENT

Compte tenu des délais de mandatement, la paie est clôturée le 10 de chaque mois. Les états d'heures ainsi que toute modification d'activité doivent donc être parvenu à la cellule « S.P » au plus tard le 5 du mois.

Les principes relatifs à la rémunération des heures supplémentaires et vacations ainsi que les taux en vigueur sont présentés en annexe II.

Les heures supplémentaires des intervenants de et pour la formation initiale font l'objet d'un règlement par l'état ou la DRAAF :

- Mensuel pour les HSA
- Trimestriel pour les HSE, déclenché par une déclaration du proviseur-adjoint.

Le paiement des heures supplémentaires des contractuels, dont personnels gagés, s'effectue :

- en un seul versement au terme de l'année scolaire , au vu du bilan annuel, sur les crédits du centre-site de rattachement (sans tenir compte de la structure pour laquelle les heures ont été réalisées).
- Ou sous forme de deux versements pour les personnels contractuels ou gagés dont l'état prévisionnel fait apparaître un excédent d'au moins 10% du temps de travail annuel : versements d'un tiers au 1^{er} trimestre et du solde, au vu du réalisé, au 3^{ème} trimestre.

Les heures supplémentaires effectuées dans la limite de 125 H annuelles bénéficient sous certaines conditions d'une exonération de charges sociales salariées et d'une défiscalisation.(Cf annexe I).

Le paiement des vacations des titulaires de l'EPL (hors gagés) (limitées à 216 heures annuelles correspondant à 6h/semaine*36 semaines) s'effectue trimestriellement au vu de l'état de vacations (document « HSV »), accompagné de pièces justificatives (documents RH : réalisations hebdomadaires), sur la base du taux de vacations « personnel de l'EPL »(codes 14, 25, éventuellement 15 pour l'EPS, codes déterminés par le statut des intervenants).

Le paiement des vacations des extérieurs à l'EPLEFPA (limitées à 200 heures annuelles) s'effectue au vu de l'état de vacations (document « HSV ») accompagné de pièces justificatives sur la base du taux de vacations des personnels extérieurs à l'EPLEFPA, déterminé par le niveau d'intervention.

Le règlement des interventions gérées par une convention s'effectue au vu d'une facture détaillée (coûts de la formation et coûts annexes identifiés si nécessaire et justifiés ; dates et durées des interventions précisées) validée par le responsable du site concerné.

Annexe 6 : Grille de suivi du personnel de l'EPLEFPA de Douai

SUIVI DU PERSONNEL - PAYE (Intervenants pour l'EPLEFPA)

	SUR LE SITE	A DOUAI	
EMBAUCHE ACB CFPPA - CFA LYCEE - EXPLOITATION	<ul style="list-style-type: none"> - Délibération à présenter au Conseil d'Administration (si création de poste) - Imprimé Fiche de recrutement à compléter + pièces à joindre (F.R.Formatteur ou F.R.ATOSS) 	<ul style="list-style-type: none"> - Constitution dossier personnel - Demande d'extrait de casier judiciaire n° 3 - Etablissement d'un contrat - Récapitulatif personnel par site - Calculs de la paie : (CFA) (CFPPA - LEGTA - EXPL.) 	} Brigitte PAPIN Stéphanie DELZENNE Brigitte PAPIN
EMBAUCHE : CUI - ASSISTANT D'EDUCATION	<ul style="list-style-type: none"> - Procédure préalable Conseil Régional pour TOS - CUI - Convention et contrat CUI à compléter + pièces à joindre - Constitution du dossier personnel 	<ul style="list-style-type: none"> - Réception dossier - Signature du directeur de l'EPL et retour au centre pour envoi Pôle Emploi - Récapitulatif par site - Calculs de la paie : (CFA) (CFPPA - LEGTA - EXPL.) 	} Claudine CARLIER Stéphanie DELZENNE Brigitte PAPIN
MODIFICATION DE LA SITUATION DU SALARIE	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Temps de travail</u> Imprimé CS à compléter + courrier du salarié à transmettre à DOUAI - <u>Autres situations</u> Imprimé CS à compléter (+ justificatifs éventuels à joindre) à transmettre à DOUAI 	<ul style="list-style-type: none"> - Réactualisation du dossier personnel - Etablissement d'un avenant au contrat si nécessaire - Calculs de la paie : (CFA) (CFPPA - LEGTA - EXPL.) - Complément du dossier personnel - Calculs de la paie : (CFA) (CFPPA - LEGTA - EXPL.) 	Brigitte PAPIN Stéphanie DELZENNE Brigitte PAPIN Brigitte PAPIN Stéphanie DELZENNE Brigitte PAPIN
FIN DE CONTRAT (contractuels CFA - CFPPA)		<ul style="list-style-type: none"> - Courrier (FFC) au salarié (envoi avec A.R. ou remis en mains propres) suivi : . si renouvellement de l'envoi du contrat aux sites concernés dès retour de la FFC . si non renouvellement envoi document ASSEDIC 	Brigitte PAPIN
ATTESTATIONS demandées par le SALARIE	<ul style="list-style-type: none"> - Demandes transmises par le gestionnaire de proximité 	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation des attestations (CFA) (CFPPA - LEGTA - EXPL.) 	Stéphanie DELZENNE Brigitte PAPIN
COURRIERS AUX SALARIES		<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation des courriers (CFA - CFPPA - Expl. (Gagés - Legta) 	Brigitte PAPIN Claudine CARLIER
HEURES SUPPLEMENTAIRES (DES ACB)	<ul style="list-style-type: none"> - En fin d'année scolaire déclaration des heures supplémentaires au vue des réalisations (imprimés HSV + justificatifs) - Possibilité d'une avance dans le cas d'un prévisionnel supérieur à 80 heures (1/3 des heures) 	<ul style="list-style-type: none"> - Etablissement du bulletin de salaire (CFA) (CFPPA - LEGTA - EXPL.) - Mandatement (CFA) (CFPPA - LE POTELLE) (LEGTA - EXP. DOUAI - S DU N) 	Stéphanie DELZENNE Brigitte PAPIN Noëlle CAUCHY Nadia BOUDJBHA Anne MERVILLE
SALAIRES	<ul style="list-style-type: none"> - Absences éventuelles à signaler (grèves, maladies, maternité, paternité, accidents du travail en utilisant l'imprimé 'Déclaration d'absence (DA) - Informer de la reprise de travail (imprimé DA) 	<ul style="list-style-type: none"> - Calcul salaires (CFA) (CFPPA - LEGTA - EXPL.) - Mandatement (CFA) (CFPPA - LE POTELLE) (LEGTA - EXP. DOUAI - S DU N) 	Stéphanie DELZENNE Brigitte PAPIN Noëlle CAUCHY Nadia BOUDJBHA Anne MERVILLE
VACATIONS	<ul style="list-style-type: none"> - Au vu de l'état des réalisations transmis par le vacataire, imprimé HSV à compléter trimestriellement ou à l'issue de la mission 	<ul style="list-style-type: none"> - Etablissement du bulletin de salaire (CFA) (CFPPA - LEGTA - EXPL.) - Mandatement (CFA) (CFPPA - LE POTELLE) (LEGTA - EXP. DOUAI - S DU N) 	Stéphanie DELZENNE Brigitte PAPIN Noëlle CAUCHY Nadia BOUDJBHA Anne MERVILLE
INTERVENTIONS DE PERSONNELS AUTRES QU'ACB ou CUI (extérieurs à l'EPL; Tit. , ACE, ACR, intervenant au-delà de leur obligation de service pour le CFA ou le CFPPA)	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Lettre d'engagement</u> - Imprimé "Lettre d'engagement (LE) à compléter + pièces à joindre - Réalisations à transmettre (imprimé HSV) OU - <u>Convention avec organisme employeur</u> - A établir (affectation sur compte 611 = + pièces à joindre - Facture à vérifier et mettre en paiement : procéder à la liquidation (Douai, Le Quesnoy, Sains du Nord) ou transmettre à DOUAI (Raismes, Lomme, Dunkerque) 	<ul style="list-style-type: none"> - Document de contractualisation à signer et à classer (CFA) (CFPPA - LEGTA - EXPL.) - Si lettre d'engagement : calcul de la paie et mise en paiement (CFA) (CFPPA - LEGTA - EXPL.) - Si convention (Raismes, Lomme et Dunkerque) : mise en paiement (CFA) (CFPPA) 	Stéphanie DELZENNE Brigitte PAPIN Stéphanie DELZENNE Brigitte PAPIN Noëlle CAUCHY Nadia BOUDJBHA